

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра фінансів

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

«Планування видатків місцевих бюджетів України»

**Студента 2 курсу, 1-м групи,
спеціальності 072**

**«Фінанси, банківська справа та
страхування»
спеціалізації «Державні фінанси»**

**Керекеза
Володимира
Валерійовича**

**Науковий керівник
д.е.н., с.н.с.**

**Макогон
Валентина
Дмитрівна**

**Гарант освітньої програми
д.е.н., професор**

**Макогон
Валентина
Дмитрівна**

**Завідувач кафедри фінансів,
заслужений діяч науки і техніки України
д.е.н., професор**

**Чугунов
Ігор Якович**

Київ 2019

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	
1.1. Сутність та роль планування видатків місцевих бюджетів	6
1.2. Досвід бюджетного планування в країнах з розвинутою та трансформаційною економікою	11
РОЗДІЛ 2. СИСТЕМА БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ	
2.1. Механізм планування видаткової частини місцевих бюджетів	16
2.2. Аналіз та оцінка видаткової частини місцевих бюджетів	22
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	
3.1. Пріоритетні завдання бюджетної політики щодо підвищення дієвості бюджетного планування	33
3.2. Напрями удосконалення програмно-цільового методу у бюджетному процесі	38
ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ	49
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	52
ДОДАТКИ	63

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасний стан розвитку системи бюджетного регулювання потребує підвищення ефективності бюджетного планування. Програмно-цільовий метод управління є одним з найдієвіших інструментів впливу на вищезазначені процеси. Ефективне застосування програмно-цільового методу на всіх рівнях бюджетної системи дає можливість чітко визначити пріоритети, цілі і напрями розвитку адміністративно-територіальних одиниць на короткострокову, середньострокову та довгострокову перспективу, а також конкретні заходи, що забезпечують їх досягнення.

Питанням бюджетного планування та застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі присвячені праці вітчизняних вчених:

О. Василика, А. Даниленка, І. Запатріної, О. Кириленко, І. Луніної, В. Опаріна, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та інших.

Розвиток суспільства зумовлює необхідність удосконалення системи планування видаткової частини місцевих бюджетів як інструменту соціально-економічного зростання територій. Зазначене свідчить про актуальність магістерської роботи та обумовило визначення її мети, завдань, об'єкту і предмету дослідження.

Метою дипломної роботи є розкриття теоретико-методологічних засад системи планування видаткової частини місцевих бюджетів та визначення напрямів її удосконалення як інструменту соціально-економічного зростання територій.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких завдань:

- розкрити сутність та роль планування видатків місцевих бюджетів;
- узагальнити досвід бюджетного планування в країнах з розвинутою та трансформаційною економікою;
- визначити особливості механізму планування видаткової частини місцевих бюджетів;

- здійснити аналіз та оцінку видаткової частини місцевих бюджетів;
- обґрунтувати пріоритетні завдання бюджетної політики щодо підвищення дієвості бюджетного планування;
- визначити напрями удосконалення програмно-цільового методу у бюджетному процесі.

Об'єктом дослідження є система планування видаткової частини місцевих бюджетів.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні питання планування видаткової частини місцевих бюджетів.

Методи дослідження. Використання у магістерському дослідженні системного та структурного методів дозволило розкрити сутність та роль планування видатків місцевих бюджетів. За допомогою порівняльного та факторного методів узагальнено досвід бюджетного планування зарубіжних країн. Методи наукового абстрагування, синтезу застосовано при розкритті основних пріоритетів бюджетної політики у сфері бюджетного планування.

Інформаційну базу дослідження становили законодавчі та нормативно-правові акти з питань планування видаткової частини місцевих бюджетів, статистичні та аналітичні матеріали Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, Державної казначейської служби України, Державного комітету статистики України, відповідні монографії, наукові статті вітчизняних та зарубіжних вчених.

Практичне значення одержаних результатів. Основні положення та результати випускної кваліфікаційної роботи розкрито у статті опублікованій у збірнику наукових праць студентів Київського національного торговельно-економічного університету.

Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків.

У вступі обґрунтовано актуальність обраної теми, визначено об'єкт, предмет, мету, завдання та методи дослідження, зазначено теоретичне та практичне значення роботи.

У першому розділі досліджено теоретичні засади планування видатків місцевих бюджетів; розкрито сутність та роль планування видатків місцевих бюджетів; узагальнено досвід бюджетного планування в країнах з розвинутою та трансформаційною економікою.

У другому розділі розкрито система бюджетного планування в Україні, механізм планування видаткової частини місцевих бюджетів; здійснено аналіз та оцінку видаткової частини місцевих бюджетів.

У третьому розділі обґрунтовано напрями удосконалення системи планування видаткової частини місцевих бюджетів, пріоритетні завдання бюджетної політики щодо підвищення дієвості бюджетного планування; визначено напрями удосконалення програмно-цільового методу у бюджетному процесі.

У висновках наведено теоретичне узагальнення матеріалу, представленого в дослідженні.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

1.1. Сутність роль планування видатків місцевих бюджетів

Бюджетне планування є найважливішою складовою фінансового планування, підпорядкованою вимогам фінансової політики держави. У ході бюджетного планування фінанси активно впливають на основні економічні й якісні показники державних програм розвитку країни та виявлення резервів ефективного використання природних, матеріальних, трудових, фінансових ресурсів.

За структурою бюджетний процес складається з чотирьох етапів: складання, розгляд, затвердження, виконання. Перших три етапи, по суті, і є бюджетним плануванням. Таку точку зору висловлює В. М. Опарін, який поділяє бюджетний процес на дві частини: бюджетне планування, виконання бюджету.

Виділяючи ці дві частини бюджетного процесу, В.М. Опарін наголошує, що бюджетне планування охоплює складання проекту бюджету, його розгляд і затвердження. Це серцевина бюджетного процесу - виконується той бюджет, який прийнято. Завдання бюджетного планування визначаються необхідністю вирішення триєдиного завдання формування бюджету: достовірне визначення обсягу та джерел формування доходів бюджету; оптимальний розподіл видатків за окремими групами й галузями; збалансування бюджету.

У цілому, бюджетне планування - це науково-обґрунтований процес визначення джерел створення і напрямів використання бюджетних ресурсів в економіці держави з метою забезпечення стабільного економічного й соціального розвитку. При плануванні місцевих бюджетів відповідні органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати основні функції бюджетного планування, а саме: відображати основні напрями бюджетної політики держави;

обирати більш раціональні шляхи бюджетного забезпечення передбачуваного рівня економічного і соціального розвитку на основі ефективного використання наявних у суспільстві ресурсів; здійснювати необхідний рівень перерозподілу бюджетних ресурсів для досягнення темпів і пропорцій розвитку економіки й підвищення суспільного добробуту; встановлювати раціональні форми мобілізації бюджетних ресурсів і на їх основі визначати їх оптимальну структуру.

Отже, основними завданнями бюджетного планування є визначення раціональних і найефективніших шляхів для здійснення мобілізації та розподілу бюджетних ресурсів з метою ефективного соціального й економічного розвитку відповідної території, а також збалансування бюджету. Сама процедура бюджетного планування - це послідовність заходів і дій зі складання й розгляду проектів місцевих бюджетів. Вона визначена Бюджетним кодексом України і на державному рівні включає такі етапи та стадії: складання проектів місцевих бюджетів; розгляд проектів місцевих бюджетів відповідними Радами; затвердження місцевих бюджетів відповідними Радами.

Також бюджетне планування, як на державному, так і на місцевому рівнях, можна визначити як своєрідний інструмент системи фінансового управління, спрямованого на підвищення ефективності, дієвості та прозорості як державного управління, так і управління на місцях, а здійснюється це шляхом встановлення бюджетних цілей не тільки на наступний (плановий) рік, а й на перспективу, зокрема, середньострокову (до трьох років). У більшості розвинутих країн світу в процесі бюджетного планування застосовується складання проекту бюджету не тільки на наступний рік, а й на середньострокову перспективу. До цих країн належать Австралія, Австрія, Канада, Данія, Фінляндія, Німеччина, Нідерланди, Швеція, Великобританія, Сполучені Штати Америки, Угорщина. Не в усіх країнах середньостроковий бюджетний план стає основним і визначається на законодавчому рівні, але він є обов'язковим елементом відповідного закону, який береться до уваги і підлягає щорічному коригуванню та уточненню.

Мета розроблення середньострокового бюджетного плану - це формування (в окремих випадках - затвердження) бюджетних цілей та основних показників на кілька років наперед, а не лише безпосередньо на наступний рік [4].

Важливо відмітити, що багаторічне планування є лише інструментом бюджетного управління, а не асигнуванням бюджетних коштів на кілька років. Його слід розглядати як прогноз доходів та витрат бюджету на наступні роки, який періодично уточнюється. Це дає змогу привести річний бюджет у відповідність з прийнятними фіскальними цілями на кілька років. На жаль, наразі за умов економічної кризи достатньо складно робити навіть середньострокове бюджетне планування, хоча визначення основних пріоритетів на майбутнє дало б змогу більш ефективно використовувати наявні ресурси вже сьогодні.

У Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі середньострокове бюджетне планування окреслюється як визначення головними розпорядниками бюджетних коштів на підставі Програми діяльності Кабінету Міністрів України плану своєї діяльності на середньостроковий період та обсягу необхідних коштів для досягнення поставлених цілей у середньостроковій перспективі. Перехід до середньострокового бюджетного планування дасть учасникам бюджетного процесу можливість узгодити свої стратегічні плани діяльності з наявними бюджетними коштами як у рамках підготовки проекту бюджету на відповідний рік, так і на наступні періоди, що сприятиме переходу до формування довгострокової бюджетної політики.

Середньострокове бюджетне планування запроваджується з метою: поліпшення макроекономічного балансу шляхом розроблення узгоджених та реалістичних прогнозів доходів до бюджету; визначення загальних цілей бюджетної політики та забезпечення відкритості у їх досягненні впродовж багатьох років; визначення і дотримання чітких пріоритетів у сфері державних видатків; забезпечення можливості ініціювання змін у бюджетній політиці та механізмів контролю за їх реалізацією; удосконалення розподілу бюджетних коштів, спрямованих на досягнення стратегічних пріоритетів як за функціями,

так і між відповідними функціями; підвищення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за ефективне та раціональне використання бюджетних коштів; посилення загального бюджетного контролю.

Таким чином, середньострокове бюджетне планування дозволяє як державі, так і уповноваженим органам місцевого самоврядування визначати доходну та видаткову частини бюджетів на наступний рік в одному напрямі, тобто не змінювати напрям розвитку держави, окремого регіону та відповідної території.

Формування бюджетних видатків починається на стадії планування. За основу береться очікуване виконання бюджету за видатками за попередній період. Звітні дані про виконання бюджету за видатками, що є в розпорядженні як Міністерства фінансів України, так і фінансових органів, як правило, за півріччя доповнюються оцінкою очікуваного виконання показників за видатками за період, який залишається до кінця року. Аналіз звітних показників і оцінка перспективи до кінця року дають змогу визначити очікуване виконання бюджету за видатками. З одержаних видатків виключаються ті, яких не буде у плановому році [6].

Бюджетні видатки мають певний економічний зміст, зумовлений суспільним способом виробництва, природою та функціями держави. Вони відіграють вирішальну роль у задоволенні потреб соціально-економічного розвитку країни.

Видатки місцевих бюджетів — це економічні відносини, які виникають у зв'язку з розподілом централізованих коштів, що перебувають у розпорядженні відповідних органів влади, та децентралізованих коштів, які є власністю місцевих органів влади.

Регулювання бюджетних видатків виявляється насамперед в цільовому спрямуванні бюджетних коштів. Найважливішим принципом планування бюджетних видатків є додержання пропозиції розподілу коштів з урахуванням реальної необхідності в них. Видатки бюджету (як і доходи) на наступний рік до поточного року плануються з урахуванням результатів використання

коефіцієнтів зростання. Це дає змогу обґрунтувати доцільність збільшення бюджетних видатків і правильно спланувати їх на майбутнє.

Склад і структура видатків місцевих бюджетів визначається їх економічним змістом та роллю в розподілі національного доходу. Згідно зі статтею 61 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» видатки всіх бюджетів поділяються окремо на поточні видатки і видатки розвитку.

Поточні видатки — це витрати бюджету на фінансування мережі підприємств, установ, організацій та органів, які діють на початок бюджетного періоду, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення, утримання апарату управління та служб органів місцевого самоврядування, соціального обслуговування та інших заходів. Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, і не належать до бюджету розвитку.

В основу побудови поточного бюджету покладені принципи: забезпечення достатнього рівня розвитку регіону, стабільність надходження коштів; пріоритетний розвиток соціально-культурної сфери; наукова обґрунтованість видатків; обов'язковий характер виконання поточного бюджету.

До видатків розвитку належать витрати на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, субвенції, кошти на реалізацію програми соціально-економічного розвитку міста, капітальне будівництво, придбання обладнання, транспортних засобів та іншої техніки, інші видатки на розширене відтворення, а також на фінансування субвенцій та на сплату основної частини боргу органів місцевого самоврядування. При нестачі основних поточних доходів бюджет розвитку може балансуватися за рахунок установлення місцевою владою нових місцевих податків, випуску позик, отримання субсидій і субвенцій з державного бюджету.

Держава фінансує в повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади. Кошти, необхідні для здійснення органами місцевого самоврядування цих

повноважень, щороку передбачаються в Законі України про Державний бюджет України.

1.2. Досвід бюджетного планування в країнах з розвинутою та трансформаційною економікою

На даний час кожен місцевий бюджет у будь-якій зарубіжній країні виконує, зокрема, такі основні функції: функція створення місцевого фонду коштів (у ході реалізації цієї функції відбувається мобілізація грошових коштів, розпис запланованих доходів і видатків з дотриманням положень бюджетної класифікації); розподільна функція, яка зумовлена тим, що у бюджетних відносинах, які завжди виступають у вигляді правовідносин, беруть участь майже всі учасники суспільного виробництва; за допомогою бюджету кошти розподіляються між розпорядниками та отримувачами цих коштів; функція використання зібраних коштів на визначені завдання і мету, тобто відповідно до цільового призначення; контрольна функція за рухом бюджетних ресурсів — реалізується безпосередньо на всіх стадіях бюджетного процесу.

Окрім цього, місцеві бюджети є: віддзеркаленням фінансового стану і розвитку територіальної громади (населення, що проживає на території відповідного органу місцевого самоврядування), оскільки порівняння доходів і видатків бюджету наочно показує загальні тенденції і проблеми цієї територіальної громади (є підстави для визначення причин і пошуку засобів подолання фінансових проблем органів місцевого самоврядування); показником фінансового потенціалу місцевих підприємств (наприклад, збільшення надходжень від податку з підприємств, які зараховуються до місцевих бюджетів, означає те, що підприємства працюють прибутково).

Система місцевих бюджетів може включати різні види бюджетів, а саме: бюджети територіальних громад та інших органів місцевого самоврядування, а також бюджети державних утворень, які є суб'єктами федерації (наприклад, бюджети земель у ФРН, штатів у США, суб'єктів федерацій у Російській

Федерації). Система місцевих бюджетів — це сукупність самостійних місцевих бюджетів, які не включаються до складу державного (загального, центрального) бюджету й один до одного. Раніше був період (зокрема, час панування радянської влади в окремих країнах світу й існування СРСР), коли місцеві бюджети були складовою державного бюджету, тим самим цілком нівелювався статус самостійних місцевих бюджетів.

У багатьох країнах світу поширена практика поділу місцевих бюджетів на дві частини (складові): поточний бюджет і бюджет розвитку. Такий поділ бюджету є дещо умовним, але він також допомагає визначити, які видатки є першочерговими, які — другорядними; які підлягають скороченню, а які — не підлягають; в його основу закладений поділ видатків на поточні та капітальні. У поточному бюджеті відображаються доходи і видатки, які забезпечують необхідну (обов'язкову) діяльність, як-то: видатки на підтримання нормального функціонування всіх постійно діючих владних структур, на медичне та соціальне обслуговування громадян, трансфертні платежі, виплати у вигляді заробітної плати тощо. Доходи місцевого поточного бюджету формуються, переважно, за рахунок місцевих податків і зборів, інших обов'язкових платежів, загальних субсидій (або інших міжбюджетних трансфертів) від органів державної влади тощо.

До бюджету розвитку (або ж інвестиційного бюджету) належать доходи і видатки, які спрямовуються на вдосконалення регіональної (місцевої) економіки (у тому числі видатки на проведення будівельних робіт, виконання інвестиційних довготривалих проектів). Видатки бюджету розвитку, як правило, носять капітальний характер. Доходи місцевого бюджету розвитку формуються переважно за рахунок банківських кредитів, інвестиційних субсидій, комунальних (муніципальних) позик та інших надходжень.

Видаткові статті місцевих бюджетів у тій чи іншій країні дещо подібні. Як правило, за рахунок коштів місцевих бюджетів фінансуються видатки на утримання органів місцевого самоврядування, місцевої поліції, програм місцевого значення тощо [25].

Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок як податкових, так і неподаткових надходжень. Податкові бюджетні надходження (до яких належать доходи від податків, зборів, інших обов'язкових платежів) складають основу бюджетних доходів. До неподаткових доходів належать доходи від: об'єктів, що знаходяться у власності відповідних органів місцевої влади; здачі в оренду чи продажу землі; користування природними ресурсами місцевого значення; надходжень від фінансових санкцій, адміністративних штрафів тощо. Неподаткові доходи відіграють значно меншу роль у складі доходів місцевих бюджетів, ніж податкові. Надходження від неподаткових доходів коливаються в середньому від 10% до 30%. Так, у доходах місцевих бюджетів Бельгії неподаткові доходи дещо перевищують 30%, у доходах муніципалітетів США — 27%, Швеції — 15%, Норвегії — 14,5%, Австрії та Великобританії — 14% [1].

Також важливим джерелом доходів і фінансування видатків місцевих бюджетів є різноманітні міжбюджетні трансферти (гранти, державні дотації, субвенції та субсидії), а також запозичення.

Місцеві бюджети складаються із доходної та видаткової частини. Звичайно, доходи та видатки місцевих бюджетів є взаємопов'язаними категоріями. При їхній невідповідності настають такі негативні наслідки, як бюджетний дефіцит — перевищення видатків бюджету над його доходами, що виникає внаслідок розбалансованості економіки в країні, зниження доходів і зростання бюджетних видатків. Ринкова економіка не здатна ліквідувати бюджетний дефіцит без вжиття дієвих заходів щодо стабілізації економіки, дотримання оптимально можливого співвідношення бюджетних доходів із видатками, а також запровадження жорсткої економії бюджетних коштів.

Місцеві бюджети у багатьох країнах світу доволі подібні за своєю структурою та призначенням. Проте кожна держава по-своєму вирішує питання правового регулювання відносин та дій, пов'язаних із місцевими бюджетами. При цьому спільним залишається те, що фінансові (бюджетні) операції щодо складання, розгляду, прийняття, виконання місцевого бюджету та контролю за

його виконанням є об'єктом бюджетних правовідносин. Правовому регулюванню цих відносин приділяється значна увага, оскільки публічні фінанси завжди знаходяться під "пильним оком" законодавця.

В останні роки країни ЄС перейшли до розробки власного щорічного бюджетного процесу на основі стратегічного багаторічного підходу. Спільним для всіх підходів в довгостроковому бюджетуванні, є включення прогнозних оцінок доходів та витрат на кілька років вперед після поточного року, при цьому практика, пов'язана з довгостроковим бюджетом, істотно різниться від країни до країни. Оскільки підходи до складання перспективного бюджету залежать від різних політичних завдань і конкретних бюджетних інституцій, не має сенсу намагатися встановити найбільш оптимальний підхід для Європи.

У Німеччині бюджетний процес децентралізовано, і макроекономічне прогнозування уряду здійснюється із залученням сторонніх експертних організацій, тоді як у Франції всім процесом, включаючи завдання з прогнозування, займається Міністерство фінансів. Крім цього, в силу угод з ЄС - Маастрихтський договір і пов'язаний з ним «Пакт стабільності і розвитку» (ПСР) - обидві країни-учасниці Євросони повинні дотримуватися закладені фіскальні параметри для сектора загального державного управління. Встановлено верхні обмеження для щорічного дефіциту в 3 відсотки ВВП і загального боргу до 60 відсотків ВВП.

Відповідно до ПСР держава повинна прагнути до збалансованого бюджету і розробляти щорічні програми забезпечення стабільності і зростання, що відображають виконання цих цільових показників. Багаторічна програмування витрат вимагає надійності макроекономічних прогнозів, пов'язаних з податково-бюджетними цільовими показниками, які б були допустимими в сукупності і тим самим були надійними прогнозами майбутніх ресурсів.

З 20-х років минулого століття зусилля по опису і прогнозування економічних циклів на основі статистичних рядів підбили деякі країни або до розширення функції статистичних установ уряду, або до створення нових

інститутів для заняття короткостроковим економічним аналізом. Розвивалися і методи вирішення цих завдань, викликаючи численні суперечки. Три таких методи, що реалізуються в даний час, не є, звичайно, взаємовиключними, але в кожній із країн вони часто і по-різному протиставлялися один одному.

• Перший метод - метод короткострокового економічного аналізу. Його суть - у вивченні внутрігочічних рядів, зазвичай щомісячних, з 50-х років цей метод був доповнений обстеженням впевненості керівників підприємств.

Достовірність даного підходу є «якісної» і не підкріплюється ні бухгалтерськими балансами, ні економічним моделюванням.

• Другий метод - це метод «національних рахунків». Він має на увазі ведення щорічних національних рахунків, які потім «проектуються» на поточний і наступний рік для складання «економічних бюджетів» або середньострокових прогнозів. Вони складаються з прогнозів річних потоків (найчастіше заснованих на експертній оцінці), представлених в рамках національних рахунків, які вважаються послідовними і універсальними.

Третій метод, пов'язаний з ім'ям голландського економіста Яна Тінбергена, покладається на економетричне моделювання стійких тенденцій, що спостерігалися в минулому. Цей метод з'явився в Нідерландах в 1936 році і застосовується для динамічного планування, разюче відрізняється від французького планування, яке використовувалося до кінця 60-х років минулого століття.

РОЗДІЛ 2.

СИСТЕМА БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Механізм планування видаткової частини місцевих бюджетів

Загальні засади бюджетного планування визначаються Конституцією України, а також спеціальним бюджетним законодавством - Бюджетним кодексом України [13] та іншими законодавчими й нормативно-правовими актами, в яких встановлено основні повноваження органів державної влади і управління щодо розроблення і затвердження бюджету, розподілу функцій між центральними та місцевими органами влади й управління, визначені доходи і витрати кожного з них.

Загальне керівництво бюджетним плануванням здійснює Кабінет Міністрів України, а безпосередньо роботу з організації планування бюджетів усіх рівнів виконує Міністерство фінансів України, яке організовує роботу, складає і подає на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції до проекту Державного бюджету України, бере участь у дискусіях та методичному забезпеченні розгляду проекту Державного бюджету у Верховній Раді України та його затвердженні; забезпечує і координує роботу Державного казначейства України щодо виконання Державного бюджету й обслуговування місцевих бюджетів; розробляє і вносить на розгляд Президента, Кабінету Міністрів України проекти законів, указів, постанов і розпоряджень з бюджетних питань та ряд інших функцій. Аналогічні, але у межах своїх повноважень, функції щодо складання і виконання місцевих бюджетів (за винятком установлених форм бухгалтерських документів і порядку ведення бухгалтерського обліку) виконують Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, фінансові управління і відділи місцевих держадміністрацій або виконавчих комітетів.

Таким чином, у бюджетному плануванні бере участь весь апарат фінансових органів у центрі й на місцях. Організаційна й узагальнююча робота зі складання проекту бюджету виконується управліннями Департаменту зведеного бюджету Міністерства фінансів України, вищезазначеними місцевими фінансовими органами.

У цілому, як визначається ч. 2 ст. 75 Бюджетного кодексу України, складанню проектів місцевих бюджетів передують велика аналітична робота фінансових органів усіх рівнів. А саме: Міністерство фінансів України доводить Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних рад особливості складання розрахунків до проектів місцевих бюджетів на наступний період, а всі ці органи зобов'язані надавати Міністерству фінансів необхідну інформацію для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників. Вони зобов'язані також подати ці розрахунки і Верховній Раді України для перевірки їх достовірності. Крім того, основною особливістю планування (формування) місцевих бюджетів, Бюджетним кодексом визначається запровадження програмно-цільового методу складання бюджетів.

Вперше програмно-цільовий метод при бюджетному плануванні було запроваджено в середині минулого століття. Наразі багато країн світу, такі як Сполучені Штати Америки, Канада та багато країн – членів Європейського Союзу, активно використовують програмно-цільовий метод під час планування і виконання бюджету. Реалізація Україною курсу на інтеграцію до Європейського Союзу потребує адаптації як фінансової системи України, так і процедур формування бюджету, зокрема до законодавства Європейського Союзу в цій галузі (Маастрихтська (1992р.) та Амстердамська (1997р.) Угоди про економічне співробітництво). Чинним законодавством ЄС від країн-членів та кандидатів підготовка вимагається бюджету у програмно-цільовому форматі. З країн Центральної та Східної Європи найбільших успіхів досягли у цьому напрямі Румунія, Болгарія, країни Балтії; у країнах СНД – у Казахстані, Україні та Росії – застосовуються елементи цього методу.

У загальноприйнятому визначенні програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це система планування та управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі, спрямована на розробку й виконання бюджетних програм і підпрограм, орієнтованих на кінцевий результат. Платники податків мають знати, на що витрачаються їх кошти, який результат буде отримано від державних і місцевих соціальних програм. Тільки в такому випадку вони матимуть бажання добровільно сплачувати податки, розглядаючи їх як плату за послуги, а не як результат репресивних дій держави.

Відповідно і виборні представники народу – депутати – мають розглядати проекти бюджетів, зосереджуючись на очікуваних та фактичних результатах надання суспільних послуг за рахунок бюджетних коштів. При умові належного застосування програмно-цільовий метод дає можливість досягти основної мети – повного й ефективного формування і розподілу бюджетних ресурсів, оскільки функціонування бюджету відбувається за допомогою особливих економічних форм – доходів і видатків.

Видатки – одна з визначальних сторін фінансової діяльності держави. Вони є безперервним використанням державою в особі уповноважених органів коштів бюджету та позабюджетних фондів і власних коштів підприємств та організацій на потреби, визначені в актах про бюджет. Розмір видатків визначається державними завданнями, які закріплюють прогнози і цільові програми. У ст. 30 Бюджетного кодексу України визначено, що видатки Державного бюджету України систематизують бюджетні призначення на конкретні цілі, передбачені законом про Державний бюджет на відповідний рік. Видатки державного бюджету на здійснення повноважень держави визначаються шляхом встановлення бюджетних призначень головним розпорядникам коштів.

Формування бюджетних видатків починається на стадії планування. За основу береться очікуване виконання бюджету за видатками за попередній період. Звітні дані про виконання бюджету за видатками, що є у розпорядженні як Міністерства фінансів України, так і фінансових органів, як правило, за півріччя доповнюються оцінкою очікуваного виконання показників за видатками за

період, який залишається до кінця року. Аналіз звітних показників і оцінка перспективи до кінця року дають змогу визначити очікуване виконання бюджету за видатками. З одержаних видатків виключаються ті, яких не буде у плановому році.

Регулювання бюджетних видатків виявляється насамперед у цільовому спрямуванні бюджетних коштів, оскільки видатки місцевих бюджетів безпосередньо пов'язані з інтересами широких верств населення й суттєво впливають на загальні соціальні процеси в державі й насамперед на рівень добробуту населення, освіченості, забезпеченості медичними послугами, а також послугами у галузі культури, спорту, соціальної захищеності на випадок непередбачуваних обставин. Тому, при визначенні принципів формування видаткової частини бюджетів різних рівнів є дотримання пропозиції розподілу коштів з урахуванням реальної необхідності в них. Отже, видатки бюджету на наступний рік (як і доходи) повинні плануватися з урахуванням результатів використання коефіцієнтів зростання. Це дає змогу обґрунтовувати доцільність збільшення бюджетних видатків і правильно спланувати їх на майбутнє.

Процес виконання видатків на будь-які повноваження має бути чітким та прозорим. Як визначає А.А. Нечай, це вимагає дотримання на етапі планування бюджетів чіткого розподілу видатків між бюджетами, а також зумовлює заборону фінансування одночасно з різних бюджетів програм та заходів, які виконуються бюджетними установами. Така заборона означає також заборону надання трансфертів у вигляді субвенцій за рахунок коштів будь-якого бюджету на утримання та виконання функцій бюджетних установ, що фінансуються з іншого бюджету. При подальшому реформуванні місцевого самоврядування, як і держави в цілому, Україна має знаходити і запроваджувати найкращі світові здобутки у даних галузях державного управління. Усе це має безпосереднє відношення до бюджету, оскільки бюджети різних рівнів є одним із найважливіших інструментів управління територіальними громадами і державою.

Особливістю планування видаткової частини місцевих бюджетів є метод, який застосовується при його плануванні. Успадкований від попередньої системи постатейний метод складання і виконання бюджету ґрунтувався на обрахунку потреби у видатках, в свою чергу виходячи з прийнятих політичних рішень та складених на їх виконання планів. Але ці рішення і плани формувались і оцінювались на дуже високому рівні й не були зрозумілі не лише громадянам, а й управлінцям середньої та нижчої ланки. Вони працювали як «сліпі» виконавці прийнятих рішень, не маючи ані власної стратегії, ані розуміння свого місця у глобальній системі управління державою. За такого підходу проблема ресурсних обмежень розглядалась, знову ж таки, лише на центральному рівні. Нижче цього рівня гроші розглядались як необмежений ресурс за умови виконання натуральних та об'ємних показників. Результатами такого способу управління були: планування бюджету лише на 1 рік; зосередження на досягненні об'ємних показників (кількість установ, ліжок, класів та ін.), яке в свою чергу гарантувало збільшення грошей; відсутність відповідальності за результати діяльності; фінансування надання громадянам не суспільних послуг, а «безкоштовних» державних благ, що не передбачало зв'язку між затраченими ресурсами і отриманими результатами. Тому ціна результату була непомірно високою.

У цілому, такий метод складання і виконання бюджету є загалом придатний для адміністративної централізованої системи управління державою. При децентралізованому способі управління, до чого Україна і прагне, цей спосіб призводить до виникнення диспропорцій, утворення заборгованостей, використання бюджету як джерела корупції та марнотратства, для задоволення власних потреб. Щоб усунути такі непорозуміння та зловживання державними коштами, було запроваджено метод програмно-цільового планування також і видаткової частини бюджету. Саме програмно-цільовий підхід до бюджетного процесу передбачає, що будь-які бюджетні видатки мають здійснюватись на цілі, що відповідають середньо- або довгостроковій стратегії розвитку держави. Бюджети міністерств, відомств, місцевих органів влади - це витрати на

досягнення політично визначених пріоритетів на основі розподілу функцій і повноважень. Кожен керівник органів влади чи бюджетної установи повинен спрямовувати свою роботу для того, щоб витратити кошти з якомога ефективнішим результатом, при цьому із меншими затратами, відповідно до пріоритетів державної політики чи рішення територіальної громади.

При такому підході увага, зосереджується насамперед, не на розвитку мережі та збільшенні штатів бюджетних установ, а на результатах прийнятих програм, тобто не на тому, як витратити більше коштів на соціальну та виробничу сферу, а на тому, які послуги, надані за ці витрачені кошти, відповідають потребам громадян, що сплатили податки до бюджету. Відповідно для визначення результативності програм розробляються показники, за допомогою яких можна оцінити результати використання коштів. Щоб перейти до суті програмно-цільового методу складання, виконання і оцінки бюджету важливо зазначити, що він є результатом застосування технологій планування та аналізу. Протягом багатьох років керівники держав разом із фінансистами шукали відповідь на питання: як визначити результативність від вкладених бюджетних ресурсів. Відповідь на це дали бізнесмени, які на відміну від державних органів, завжди дуже піклувались про власний інтерес і перспективи розвитку власної справи.

Кожен з місцевих бюджетів містить заплановані витрати на соціальні програми відповідної території, але їх розміри залежать лише від можливостей самого місцевого бюджету, який досить часто неспроможний забезпечити визначені програми. Таким чином виникає дублювання певних видів видатків як у обласному, районному, так і у міському бюджеті. Для усунення повторення одних і тих самих видатків необхідно: спрямувати реформування Бюджетної системи України на забезпечення можливості самостійного визначення завдань та функцій міських, сільських, селищних місцевих бюджетів від повноважень державної влади; усунути залежність місцевих бюджетів від державного бюджету; знизити відсоток залежності місцевих бюджетів територіальних громад від обласних та районних бюджетів.

Надання відповідних повноважень органам місцевого самоврядування при визначенні джерел наповнення та при визначенні напрямів використання коштів місцевих бюджетів надасть можливість для більш ефективного економічного й соціального розвитку територіальних громад.

Таким чином бюджетна програма дає змогу забезпечити виконання програм економічного і соціального розвитку. Якщо існуватиме взаємозв'язок між цими елементами, тоді держава успішно розвиватиметься у напрямі, визначеному Верховною Радою України, Президентом України та урядом України у прийнятих ними політичних документах. Відповідність цим політичним документам є одним із критеріїв для включення програми до місцевого бюджету. Для того, щоб досягти такої відповідності, програмуванням мають бути охоплені усі видатки місцевих бюджетів.

2.2. Аналіз та оцінка видаткової частини місцевих бюджетів

Для досягнення основної мети регулювання міжбюджетних відносин, а саме забезпечення бюджетними ресурсами встановлених законодавством повноважень, видатки місцевих бюджетів розподілені на частини: видатки на виконання делегованих повноважень (видатки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів); видатки на виконання власних повноважень (видатки, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів); кошти, що передаються з бюджету одного рівня до іншого.

Розмежування видатків місцевих бюджетів на видатки, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, і видатки, що при цьому не враховуються, здійснюється тільки на стадії формування бюджетів та застосовується лише для обрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів, що передаються з одного бюджету іншому відповідно до положень Бюджетного кодексу України.

Загальний підхід полягає в тому, що уряд відповідає за фінансування витратів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, та зберігає за собою контроль за ефективністю витрачання цих коштів.

Видатки на виконання делегованих повноважень. У ст. 87, 88, 89 та 90 Бюджетного кодексу України встановлено чітке розмежування видів витратів за видами бюджетів.

Відповідно до прийнятих критеріїв розподілу, Бюджетний кодекс України закріплює за кожним видом бюджету конкретний перелік витратів, що проводяться з відповідного бюджету на постійній основі і враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

У ст. 88 та 89 Бюджетного кодексу України чітко встановлено види витратів, що мають здійснюватися з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення і бюджетів районів та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Ст. 90 визначає видатки, що здійснюються з бюджету АР Крим та обласних бюджетів і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Видатки на виконання власних повноважень. У ст. 91 Бюджетного кодексу України визначено перелік витратів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Органи місцевого самоврядування самостійно приймають рішення про необхідність, структуру та обсяги таких витратів. До витратів на виконання власних повноважень належать передусім видатки на підтримку та розвиток соціальної і транспортної інфраструктури населених пунктів, бюджетні програми та заходи місцевого значення. Основним джерелом забезпечення витратів, визначених у ст. 91 Бюджетного кодексу України [13], є доходи, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Тому рівень благоустрою та рівень розвитку інфраструктури, а також якість комунальних послуг і фінансування власних соціальних програм на конкретній території прямо залежить від податкоспроможності відповідного бюджету та здатності місцевої влади мобілізувати доходи.

Головні повноваження місцевого самоврядування закріплено в загальному вигляді у ст. 143 Конституції України, а деталізовано в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким передбачений поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані. Делегування повноважень – це двосторонні імперативні правовідносини, у яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший – належну правоздатність на одержання й реалізацію цих повноважень. Компетенція першого органу є джерелом компетенції другого органу. Таким чином, делегування означає, як правило, надання повноважень на певний час зі збереженням у суб'єкта, що делегує, права повернути їх до власного виконання. Водночас суб'єкт, що делегує, набуває право контролю стану і наслідків виконання делегованих повноважень та повинен фінансувати їхнє здійснення з власних коштів. Згідно з принципом субсидіарності, у Бюджетному кодексі України здійснено розмежування видатків між різними видами місцевих бюджетів з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих державою послуг та наближення їх до безпосереднього споживача. Ст. 89 Кодексу визначає перелік основних повноважень, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування базового рівня (міст обласного та республіканського значення, бюджетами ОТГ та районними бюджетами). Разом із тим бюджети сіл та їхніх об'єднань, селищ та міст районного значення в контексті проведення бюджетної децентралізації було звільнено від необхідності забезпечення основних гарантованих послуг. Ці функції нині за них виконують районні бюджети, не будучи за своєю суттю бюджетами місцевого самоврядування базового рівня. Згідно зі ст. 89 Бюджетного кодексу України, з бюджетів міст обласного та республіканського значення, районних бюджетів, бюджетів ОТГ здійснюються видатки: 1) на освіту: а) дошкільну; б) загальну середню; в) навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації; г) інші державні освітні програми; г) вищу (на оплату послуг із підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів у вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації державної та комунальної

власності відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів); д) позашкільну; 2) охорону здоров'я: а) первинну медико-санітарну, амбулаторнополіклінічну та стаціонарну допомогу; б) програми медико-санітарної освіти; в) інші державні програми медичної та санітарної допомоги; 3) соціальний захист та соціальне забезпечення: а) державні програми соціального забезпечення та соціального захисту (за рахунок цільових субвенцій з державного бюджету); б) районні та міські програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї; 4) культуру та мистецтво (у т. ч. сільські, селищні та міські палаци і будинки культури, клуби та бібліотеки; театри, районні (міські) бібліотеки або централізовані бібліотеки районної (міської) централізованої бібліотечної системи тощо); 5) фізичну культуру і спорт (рис.2.2.1).

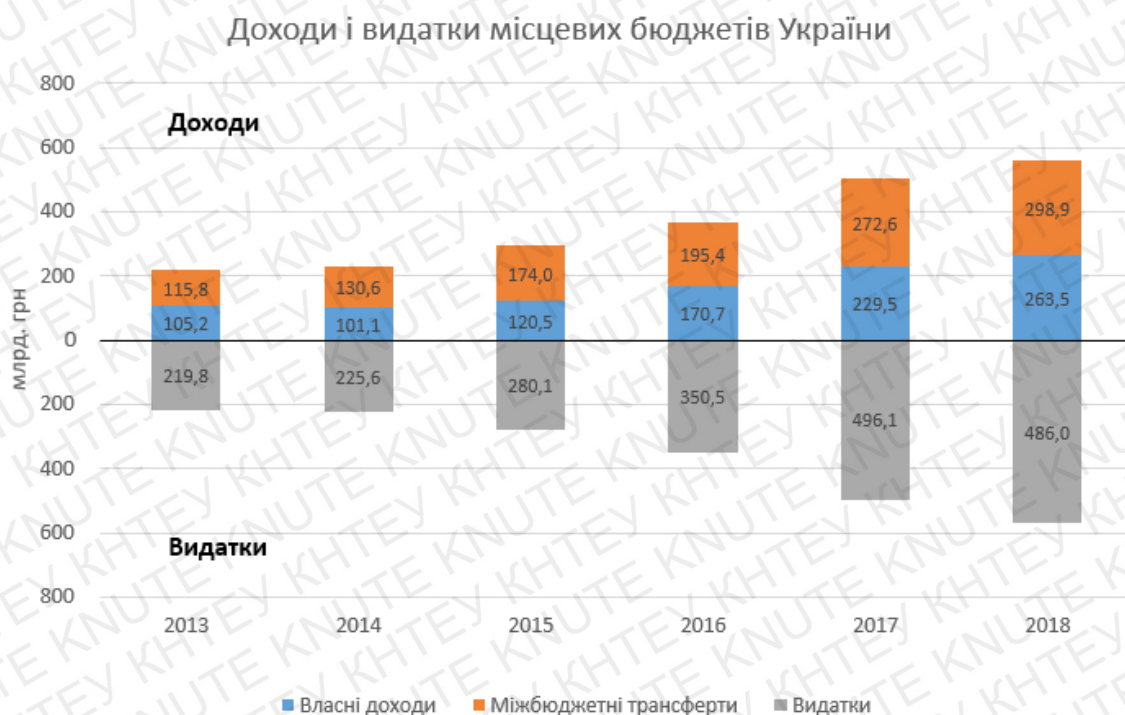


Рис. 2.2.1 Доходи і видатки місцевих бюджетів України

Загальний обсяг видатків місцевих бюджетів на соціально-культурну сферу у 2016 р. склав 275,6 млрд грн, що на 22,2 % більше, ніж у 2015 р. Серед них найбільшими за обсягом є видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення – 106,4 млрд грн (або 30,4 % від усіх видатків місцевих

бюджетів), освіту – 94,6 млрд грн (27,0 %), охорону здоров'я – майже 63,0 млрд грн (18,0 %). Питома вага видатків на культуру та мистецтво і фізкультуру та спорт значно нижча, – відповідно, 2,4 і 0,9 %. На здійснення управлінських функцій у 2016 р. було спрямовано 4,5 % загального обсягу видатків.

Отже, фінансування делегованих повноважень складає близько 80 % видатків місцевих бюджетів. Основним фінансовим інструментом забезпечення державою переданих місцевому самоврядуванню повноважень є міжбюджетні трансферти, зокрема цільові субвенції. У проекті Державного бюджету України на 2018 р. найбільшу питому вагу в складі трансфертів загального фонду мають субвенції: – на здійснення державних програм соціального захисту. Їхній обсяг, а це чотири субвенції (допомога сім'ям із дітьми, пільги та житлові субсидії, соціальна допомога на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування), складає 116,6 млрд грн (44,8 % в загальному обсязі); – медична – 60,4 млрд грн (23,2 %); – освітня – 52,4 млрд грн (20,1 %).

Також для збалансування бюджетної системи в Україні здійснюється горизонтальне вирівнювання податкової спроможності місцевих бюджетів, у результаті якого громада може отримати базову дотацію, якщо рівень її податкоспроможності нижче, ніж середній за країною. Розгляньмо особливості фінансового забезпечення делегованих повноважень місцевого самоврядування на рівні ОТГ. Забезпечення якісних освітніх послуг є одним із найбільш важливих і соціально чутливих завдань об'єднаних громад. Це найвагоміша за питомою вагою частка видатків місцевих бюджетів ОТГ – видатки на освіту складають близько половини у структурі місцевих бюджетів (у деяких громадах цей показник сягає 75 %).

Майже в кожній громаді послуги освіти стосуються не менше 30 % населення громади (діти, їхні батьки, вчителі), функціонування освітньої мережі забезпечує постійною роботою до 25 % працездатного населення громад. Разом із тим для цієї галузі характерна наявність значної кількості проблемних аспектів, що турбують як місцеву владу, так і пересічних громадян. Даються взнаки недостатність досвіду управління освітою в новостворених

ОТГ, недосконалий механізм фінансового забезпечення галузі, неефективність освітньої мережі, що лишилася у спадок ще з радянських часів. Починаючи з 2015 р. галузь освіти фінансується місцевою владою за рахунок цільової освітньої субвенції, механізм розрахунку якої з того часу змінювався вже декілька разів.

У 2018 р. розподіл освітньої субвенції між місцевими бюджетами здійснюватиметься на основі нової формули, що враховуватиме нормативну наповнюваність класів (а не фактичну, як було до цього), що дозволить запровадити стимуляційний механізм під час проведення оптимізації мережі загальноосвітніх навчальних закладів. Починаючи з 2017 р. освітня субвенція покриває лише платню педагогічного персоналу, а всі інші витрати покриваються за рахунок додаткової дотації на фінансування переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я. Така додаткова дотація надається у зв'язку з передачею на фінансування з місцевих бюджетів усіх видатків на загальноосвітні заклади (крім видатків на оплату праці педагогічних працівників), на оплату комунальних послуг та енергоносіїв для закладів охорони здоров'я. Додаткова дотація покриває додаткові потреби з утримання закладів освіти та охорони здоров'я лише на дві третини. Значне зростання заробітної плати обслуговуючого персоналу освітніх закладів не враховано в додатковій дотації, як результат – ці витрати лягають на плечі громади і фінансуються за рахунок власних доходів. У такій ситуації розробники реформи вбачають стимул для місцевої влади оптимізувати наявну освітню і медичну мережу шляхом скорочення персоналу та закриття закладів, утримання яких є неефективним і які не забезпечують надання якісних послуг. Дійсно відчутною проблемою для управління та бюджетної спроможності громад є наявність низки малокомплектних шкіл та НВК, собівартість утримання учня (дитини) в яких значно вища, ніж у середньому в громаді. Такі заклади не задовольняють потреби мешканців у якісних освітніх послугах та впливають на зниження економічної ефективності мережі освітніх установ громади.

У зв'язку з цим у сфері освіти вкрай необхідні реорганізація та оптимізація мережі навчальних закладів та створення базових опорних шкіл з організованим підвезенням до них учнів із малонаселених пунктів, у результаті чого поліпшиться надання учням якісної освіти та підвищиться економічна ефективність роботи навчальних закладів. Однак мешканці здебільшого з недовірою ставляться до укрупнення шкіл. Перспективи реорганізації освіти викликають загальне занепокоєння в громадах і зустрічають опір вчителів, які побоюються втратити свої робочі місця, та батьків, які з тривогою ставляться до того, що їхні діти будуть вимушені їздити до школи на далекі відстані та вливатися в новий колектив. Широко розповсюдженим став вислів: «Немає школи – немає села», що надає освітній реформі непопулярного відтінку. З фінансової точки зору оптимізація бюджетної мережі вкрай необхідна, але на практиці влада громади має долати спротив місцевих жителів, які рідко розуміють фінансову природу муніципальних послуг. На жаль, прийняття владою громади непопулярних рішень викликає розчарування мешканців у процесах об'єднання і знижує авторитет очільників ОТГ в очах виборців. Утім оптимізацію рано чи пізно має бути проведено, однак на це потрібен певний час і виважені заходи. У громадах існує потреба у проведенні роз'яснювальної роботи серед населення щодо переваг освітньої реформи та упровадження адаптаційних заходів для персоналу освітніх закладів, що підлягають скороченню.

Значною проблемою для громад є те, що об'єкти освітньої мережі потребують капітальних та поточних ремонтів, поліпшення матеріально-технічного забезпечення навчального процесу (оновлення та доукомплектування комп'ютерною та оргтехнікою, мультимедійними та інтерактивними засобами), заходів із благоустрою територій навколо шкіл тощо. Ці проблеми громади здебільшого мають вирішувати за рахунок власних фінансових ресурсів. Однак об'єднання територіальних громад дозволило залучати кошти державної субвенції на розвиток інфраструктури, значну частину якої спрямовується на ремонти та покращення матеріальнотехнічного

стану об'єктів освіти (реконструкція дахів у школах, систем опалення, заміна віконних блоків тощо). Фінансування охорони здоров'я здійснюється за рахунок медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, розподіл якої між місцевими бюджетами проводиться відповідно до формули, затвердженої Постановою КМУ від 19 серпня 2015 р. № 618.

Водночас цю формулу може бути змінено в разі прийняття Верховною Радою України законопроектів щодо реалізації реформи фінансування системи охорони здоров'я. Слід зазначити, що Урядом були внесені зміни (Постанова КМУ від 9 серпня 2017 р. № 574) до Порядку та умов надання медичної субвенції, якими врегульовано питання розмежування медичної субвенції для надання первинної та вторинної медичної допомоги для міст обласного значення, районів та ОТГ. Зокрема, обсяг субвенції, що спрямовується на первинну медичну допомогу, повинен становити не більше 40 % загального обсягу субвенції для районів та ОТГ, що добровільно об'єдналися на базі районів, та не більше 30 % загального обсягу субвенції для міст обласного значення та ОТГ, які добровільно об'єдналися на базі міст обласного значення. На вторинну медичну допомогу будуть спрямовуватися кошти в обсязі не менше 60 і 70 %, відповідно.

На сьогодні, коли процес об'єднання громад тільки-но розпочався, значна кількість ОТГ зволікає із прийняттям цієї галузі до сфери своїх повноважень і передає медичну субвенцію на районний рівень. Основною причиною такої ситуації є розмитість остаточних перспектив державної реформи охорони здоров'я. Питання фінансування медичної галузі є найболучішим у співпраці районних державних адміністрацій і влад ОТГ, оскільки при розподілі районною владою переданої громадою в район медичної субвенції пріоритет надається фінансуванню вторинної ланки, і порушується пропорція, встановлена законодавством (40 % – первинна, 60 % – вторинна медицина). Недофінансування первинної ланки викликає невдоволення в середовищі медичних працівників, а також опір влади ОТГ, оскільки саме вона відповідає за цей рівень. Питання переходу повноважень щодо фінансування

первинної ланки гальмується також перебігом медичної реформи, яка не окреслює чітких перспектив. Серед працівників медичної галузі спостерігаються випадки занепокоєння та недовіри до влади. І мешканці, і самі медичні працівники відзначають низьку якість послуг.

Проблемними залишаються питання матеріально-технічного оснащення закладів первинної медико-санітарної допомоги, забезпеченості транспортними засобами, паливно-мастильними матеріалами, відсутнє в повному обсязі фінансування на забезпечення потреб у безкоштовних медикаментах для пільгової категорії населення, відсутнє спеціалізоване обладнання, катастрофічною є ситуація з вакцинами. У формулі розрахунку медичної субвенції не враховується ситуація, коли послугами закладів охорони здоров'я, що перебувають на території громади, користується населення, яке мешкає поза її межами. Це створює додаткове фінансове навантаження на місцевий бюджет. Разом із тим у проекті Державного бюджету України на 2018 р. передбачено також додаткові цільові субвенції на виконання делегованих повноважень у сфері охорони здоров'я, зокрема це субвенції: – на придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для інгаляційної анестезії; – медикаментів та виробів медичного призначення для забезпечення швидкої медичної допомоги; – на відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань.

Функції соціального захисту на місцевому рівні фінансуються здебільшого за рахунок цільової субвенції з державного бюджету. ОТГ, як правило, ще не створили структурних підрозділів, що здійснюватимуть управління наданням соціальних послуг, тому субвенції на допомогу сім'ям із дітьми, пільги та житлові субсидії, соціальну допомогу на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, надходять на районний рівень. Утім з бюджету громад фінансуються заробітні плати соціальних працівників, які здійснюють допомогу самотнім і хворим громадянам. Культура знаходиться в найгіршому становищі серед усіх галузей соціально-культурної сфери. Уже тривалий час її фінансування здійснювалося за залишковим принципом, що в

кінцевому підсумку призвело до занепаду багатьох приміщень та втрати професійних кадрів, які шукають собі кращої долі в інших сферах економіки та державного управління.

Видатки на культуру мають незначну питому вагу, громади в більшості випадків фінансово забезпечують проведення окремих культурних заходів, але не здійснюють загального фінансування галузі. Випадки зволікання з переходом галузі на фінансування з бюджетів ОТГ пояснюються перш за все побоюваннями влади щодо необхідності вкладення значних коштів у ремонт і підтримку об'єктів інфраструктури, що лишилися у спадок з радянського періоду з його схильністю до гігантоманії. Деякі будинки культури і клуби знаходяться в занепаді, інколи вони неадекватні за розмірами населеним пунктам, де їх побудовано. Навіть враховуючи зростання фінансових ресурсів місцевого самоврядування, бюджетна спроможність ОТГ недостатня для ремонту й утримання цих приміщень. Розвиток культури в громадах тримається здебільшого на ентузіазмі працівників, які часто працюють у неопалюваних приміщеннях, купують канцелярські товари за власний кошт, самотужки здійснюють косметичні ремонти тощо. Подібна ситуація спостерігається і в галузі фізкультури і спорту, де ОТГ можуть сподіватися тільки на власні ресурси, а також на участь у проектах фінансової допомоги. Однак на сьогодні ОТГ надають перевагу фінансуванню більш гострих місцевих проблем, таких як ремонт доріг, відновлення комунальної інфраструктури, вирішенню соціальних питань тощо.

Реформа територіально-адміністративного устрою та перші кроки бюджетної децентралізації надали місцевому самоврядуванню ширші можливості у здійсненні делегованих повноважень. Держава надає цільові трансферти на здійснення послуг у галузях освіти, охорони здоров'я та соціального захисту населення. Крім цього, здійснюється горизонтальне вирівнювання податкової спроможності громад, що дозволяє їм надавати інші послуги на середньому для країни рівні. Слід зазначити, що органи місцевого самоврядування мають право за рахунок власних коштів збільшувати видатки

на фінансування соціально-культурної сфери, однак власного ресурсу виявляється недостатньо для одночасного вирішення всіх нагальних проблем. Зазначену проблему може вирішити тільки запровадження в галузі освіти соціальних стандартів, а в галузі охорони здоров'я – страхової медицини. Ця проблематика може стати напрямом подальших досліджень із метою вдосконалення системи фінансового забезпечення делегованих повноважень місцевого самоврядування.

Реформа децентралізації дозволила суттєво наростити доходну частину місцевих бюджетів. Однак, одночасно фінансування більшої частини видатків, пов'язаних з життям територіальних громад, тепер здійснюється за рахунок їхніх бюджетів.

Упродовж 2018 року з місцевих бюджетів витратили 570.6 млрд грн. «Найдорожчими» статтями видатків були: загальноосвітні школи (16.3% усіх видатків місцевих бюджетів), субсидії ЖКГ (11.6%), лікарні загального профілю (7.6%), допомога малозабезпеченим сім'ям (7.4%), ремонт та будівництво доріг (5.8%), дитсадки (5.6%), житлово-комунальне господарство (5.3%) та утримання органів місцевої влади і місцевого самоврядування (4.8%). Сумарно на їх фінансування пішло майже дві третини усіх видатків місцевих бюджетів.

РОЗДІЛ 3.

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

3.1. Пріоритетні завдання бюджетної політики щодо підвищення дієвості бюджетного планування

Бюджетна політика – як система науково-обґрунтованих і законодавчо визначених засад (функцій, принципів, методів, інструментів) та заходів щодо удосконалення розвитку взаємовідносин між різними ланками зведеного бюджету, яка розробляється з метою оптимального збалансування бюджетних параметрів з урахуванням бюджетних пріоритетів, розвитку бюджетної сфери та необхідності забезпечення ефективного виконання державою головних її функцій [43].

Стратегічною ж метою бюджетної політики є створення державою необхідних економічних, правових та організаційних засад щодо підвищення ролі бюджету як інструменту формування і оптимального розподілу фінансових ресурсів між різними ланками бюджетної системи для ефективного її розвитку, спрямованого та економічне зростання та підвищення життєвого рівня населення.

За цих умов активний вплив бюджетної системи на фінансові зв'язки і потоки між різними секторами економіки виступає необхідною умовою для забезпечення економічного росту.

Таким чином, бюджетна система повинна бути визначальною формою відносин, що реалізують фінансові інтереси і цілі держави. Звідси головним пріоритетним напрямком бюджетної політики України має стати фінансове оздоровлення підприємств реального сектора шляхом створення сприятливих макроекономічних умов і проведення зваженої податкової реформи.

Поряд з цим пріоритетами розвитку бюджетної політики слід вважати також ті, що відповідають вимогам збереження загальноекономічної рівноваги, забезпечення збалансованості і разом з тим соціальної спрямованості бюджету за умов певного скорочення податкових надходжень, а також збереження високого боргового навантаження при обмеженій можливості залучення зовнішніх ресурсів та чіткій орієнтації України на інтеграцію у Європейський союз з набуттям в ньому статусу спочатку асоційованого, а згодом і повноправного членства.

Отже, основним завданням щодо пріоритетів бюджетної політики відповідно до поставленої мети є забезпечення збалансованості зведеного бюджету. Досягти ж максимального збалансування бюджету можливо за рахунок вирішення таких завдань:

- забезпечення на рівні не менш, ніж 28% частки перерозподілу ВВП через доходну частину зведеного бюджету шляхом чіткого визначення меж втручання держави у розподільчі та перерозподільчі процеси фінансових ресурсів, що створюються в різних секторах економіки;

- забезпечення бездефіцитності бюджету, коли формування видатків зведеного бюджету здійснюється в межах доходів, і тим самим забезпечується принцип збалансованості, що є необхідною умовою зниження інфляції і досягнення економічного зростання, а також позитивної динаміки державного боргу, зниження рівня його обслуговування, проведення реформ у податковій сфері, стабільності державних фінансів, підвищення довіри до держави і переорієнтації фінансових ресурсів на інвестиції та інновації;

- забезпечення централізованих капітальних вкладень з державного бюджету на рівні, не меншому 1,5 відсотків від ВВП та поступового збільшення частки видатків на науку до 2,5% від обсягу ВВП з метою реалізації пріоритетного завдання державної бюджетної політики щодо сприяння запровадження інноваційної моделі розвитку економіки України як високотехнологічної держави;

- збільшення частки видатків бюджету, що спрямовуються на соціальну сферу - освіту, охорону здоров'я, культуру з метою посилення соціального курсу реформ;
- узгодження з завданнями адміністративної реформи видатків на управління;
- узгодження з основними напрямками реформ у військовій справі видатків на оборону;
- забезпечення частки місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету на рівні, не меншому ніж 40 відсотків з метою посилення ролі бюджетів місцевого самоврядування;
- забезпечення формування видаткової частини в обсягах, необхідних для підвищення заробітної плати працівників бюджетних установ з урахуванням модернізації тарифної системи та удосконалення кошторисів бюджетних установ;
- удосконалення податкового регулювання через посилення захисту платників податків, зниження податкового тиску, максимальне спрощення процедури оподаткування та введення податкових стимулів з інноваційної діяльності та нагромадження основного капіталу;
- підвищення рівня монетизації економіки та зменшення неплатежів усіх суб'єктів господарювання та держави;
- зменшення розміру нелегального відтоку капіталу шляхом дотримання законодавства щодо відмивання "брудних" грошей та боротьби з корупцією;
- створення ефективної системи управління державним боргом, зниження боргового навантаження на економіку і бюджет в результаті відновлення довіри учасників внутрішнього і світового фінансового ринку до бюджетної політики і політики державних запозичень, що проводиться державою та повного виконання зобов'язань по сплаті платежів з державного боргу.

Необхідно завдання і пріоритети бюджетної політики визначити за етапами розвитку бюджетної системи.

Так, на першому етапі (2003-2004 рр.) необхідними завданнями бюджетної політики було створення інституціональних умов для оптимізації бюджетної і податкової системи, спрямованих на формування інституцій, що забезпечать формування передумов утворення високоефективної системи державних фінансів. На даному етапі реалізації бюджетної реформи неодмінно має бути прийнятий Податковий кодекс України, посилено контроль органів Державного казначейства за ефективним і цільовим використанням бюджетних коштів, а також продовжити переговори з іноземними кредиторами про подання зовнішніх кредитів. Паралельно важливо проводити вже розпочату реформу соціальної сфери, яка охоплює і удосконалення оплати праці з урахування мінімальних її розмірів та інших соціальних стандартів, а також реформування пенсійної системи.

На наступному етапі (2005-2007 роки) на основі створених на попередньому етапі передумов щодо підвищення ефективності бюджетного процесу за допомогою удосконалення бюджетного планування та цільового використання коштів бюджету здійснювати формування і перерозподіл централізованих і децентралізованих фінансових ресурсів якомога більш ефективно, що перетворить бюджет в реальний механізм стимулювання економічного зростання, і забезпечить регулювання економічного і соціального розвитку та оптимальний для України перерозподіл ВВП через його доходну частину.

Бюджетна політика повинна стати послідовною і системною, спрямованою на підвищення результативності регіонального розвитку, з огляду на мету, завдання, цілі та пріоритети визначені у коротко-, середньо- та довгострокових програмах.

Не слід забувати, що бюджетні видатки спрямовуються на підтримку незахищених верств населення, а також можуть суттєво впливати на економічне зростання завдяки пріоритетному розвитку галузей, окремих сфер діяльності, вирівнюванню регіональних диспропорцій. Це пов'язано з тим, що держава застосовує різні важелі впливу на економічний розвиток: надання

субсидій організаціям та населенню; здійснення державних інвестицій; бюджетне фінансування окремих галузей; міжгалузевий та територіальний розподіл фінансових ресурсів з метою раціонального розміщення виробничих сил та потужностей.

На сьогодні існують різні позиції щодо рівня видатків соціального спрямування: високий рівень соціального забезпечення населення неможливий у бідній країні, області, місті, районі, селі, селищі, відповідно єдиною передумовою його підвищення є реалізація стратегії прискореного економічного зростання; спрямованість державної та регіональної політики на реалізацію стратегії прискореного економічного зростання не виключає збереження наявного рівня соціальної підтримки та оптимізації соціальних видатків.

Усі перелічені фактори та проблеми неможливо розв'язати лише за допомогою різноманітних ринкових механізмів. Необхідне вдосконалення податкової політики для забезпечення її стимулюючого впливу на показники економічного розвитку.

В умовах обмеженості фінансових ресурсів особливої актуальності набувають питання посилення важелів бюджетної політики, як інструмента підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Тобто необхідно спочатку провести аналіз результативності бюджетних програм, визначити напрямки, які потребують наукових досліджень, зокрема оптимізації системи управління бюджетними видатками, визначення їх структури, встановити ефективний контроль за використанням коштів [34-39].

Аналіз доводить, що формування бюджетної політики України відбувається в умовах складного соціально-економічного стану, який характеризується, з одного боку, бажанням підвищити конкурентоспроможність країни, стати рівноправним учасником світових економічних і фінансових відносин, а з другого – необхідністю підвищення досить низького рівня соціального забезпечення населення, що в свою чергу створює соціальне напруження в суспільстві. З огляду на перше завдання – його

досягнення вимагає реалізації стратегії прискореного економічного зростання на якісно новому для країни технологічному рівні, друге – збільшення обсягу бюджетних видатків на соціальні потреби, а звідси відпрацювання шляхів поліпшення бюджетно-податкової політики.

Зважаючи на це необхідно розробити систему заходів з удосконалення бюджетного процесу, що надасть можливість поліпшити управління результатами, на досягнення яких спрямована комплексна програма економічного і соціального розвитку.

3.2. Напрями удосконалення програмно-цільового методу у бюджетному процесі

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі передбачає складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, чому присвячено ст. 21 БКУ 2010. Такий прогноз складає Міністерство фінансів України за участю Міністерства економіки України, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету. Прогноз ґрунтується на Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних та програмних документах економічного та соціального розвитку, а також державних цільових програмах.

Дослідження планування і прогнозування соціально-економічного розвитку України засвідчує, що протягом 2000-2011 років в Україні сформовано більше 300 різноманітних державних та регіональних програм, з яких реально підтверджено фінансуванням лише 10 відсотків. Тому, перед органами місцевого самоврядування та виконавчої влади гостро стоїть питання ефективного управління коштами місцевих бюджетів та економічно обґрунтоване спрямування їх на вирішення завдань, визначених у регіональних програмах. Для зміни ситуації на краще необхідним є продовження бюджетної реформи, розпочатої прийняттям у 2001 році Бюджетного кодексу України.

Комплексні бюджетні реформи, які проводились у багатьох країнах, включали як мінімум, два такі основні елементи як середньострокове планування бюджету та встановлення зв'язку між фінансуванням і кінцевим соціально-значимим результатом.

Міжнародна практика довела успішність цих двох елементів, а їх поєднання повинно стати раціональним підходом та основою реформування бюджетного процесу. Відправною точкою в цій роботі є використання програмно-цільового методу планування і управління бюджетними коштами на середньострокову перспективу, що повинно пов'язати в один ланцюжок - фінансування бюджетної програми з кінцевими результатами, які очікуються від її виконання.

Вперше програмно-цільовий метод був застосований у США в середині 1960 років. На сьогодні він успішно використовується більшістю країн ЄС, певних успіхів досягли Казахстан та Росія. Україна, маючи на меті інтеграцію до ЄС, постає перед необхідністю вдосконалювати свою законодавчу базу, поширювати практику використання програмно-цільового методу планування бюджетів всіх рівнів.

В Україні з 2002 року розпочалося впровадження програмно-цільового методу складання бюджету. На регіональному рівні розробка цільових програм, фінансування, моніторинг і звітність щодо їх виконання регламентуються наступними законодавчими актами: Бюджетним кодексом України, Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 № 1602-111, постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм" від 31.01.2007 № 106, наказом Міністерства економіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» від 04.12.2006 № 367 та іншими законами й підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими на їх виконання з метою встановлення єдиного порядку розроблення й підвищення ефективності

реалізації регіональних цільових програм, використання коштів, спрямованих на їх виконання, організації контролю і звітності про їх виконання [21].

Для розуміння відмінностей традиційного (постатейного) та програмно-цільового методу дослідимо їх відмінності за даними таблиці 3.2.1.

Таблиця 3.2.1.

Особливості програмно-цільового та постатейного (традиційного) методів

	Традиційний (постатейний) метод	Програмно-цільовий метод
1.	Планування бюджету здійснюється на короткострокову перспективу – на 1 рік	Планування бюджету здійснюється на середньострокову перспективу – на 3 – 5 років
2.	Обґрунтування видатків здійснюється на основі “історичних даних”, без оцінки доцільності видатків та якості бюджетних послуг	Обґрунтування видатків проводиться “від майбутнього” на основі визначених цілей здійснення видатків і показників соціальної, економічної ефективності та результативності
3.	Бюджет складається в розрізі бюджетних функцій та КЕКВ	Бюджет складається в розрізі бюджетних програм та КЕКВ
4.	Бюджет спрямований на утримання мережі бюджетних установ	Бюджет спрямований на досягнення найбільш ефективних результатів від здійснення бюджетних видатків

Дослідження свідчать, що розробка стратегічних планів та застосування програмно-цільового методу неможливе без уважного вивчення та аналізу загальнодержавних стратегічних пріоритетів, оскільки місцеві пріоритети є унікальними і особливими в кожному з окремо взятих регіонів України. Формування місцевих бюджетів повинно враховувати основні напрями загальнодержавного розвитку, окремих галузей, окремих регіонів на певну перспективу (додаток В.).

Ключову роль в ефективному використанні наявних фінансових ресурсів відіграють головні розпорядники коштів місцевих бюджетів, які опосередковують собою відповідні галузі економіки (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, культура тощо) [79]. На них, як на представників економічної та соціально-культурної інфраструктури - регіонів покладено відповідальність за реалізацію державних і відповідних регіональних стратегій розвитку.

Кожний головний розпорядник бюджетних коштів повинен враховувати визначені громадою пріоритети, усвідомлювати кінцеві результати здійснення короткострокових, середньострокових та довгострокових програм. Саме від головних розпорядників бюджетних коштів залежить якість послуг, що отримують мешканці територіальних громад.

Дослідження підтверджують, що стратегічний план розвитку держави та бюджетний процес мають бути пов'язані. Відповідно, наступний крок у стратегічному плані повинен стати відправною точкою для планування бюджету на наступний рік. В свою чергу стратегічний план передбачає досягнення певних вимірюваних результатів. Для того, щоб постійно відстежувати прогрес у досягнутих результатах, необхідно систематично порівнювати вихідні дані із запланованими.

Таким чином можна констатувати, що повинен застосовуватися специфічний інструмент - бюджетне планування. Який повинен відповідати наступним вимогам:

- давати змогу здійснювати повний управлінський цикл: від постановки завдань з планування до оцінки результату - ефективності бюджетних витрат, тобто повинен бути розроблений чіткий алгоритм від прийняття рішень щодо розроблення, аналізу, впровадження програм, розподілу ресурсів до набору показників аналізу ефективності їх використання;
- забезпечувати прямий взаємозв'язок між розподілом бюджетних ресурсів і запланованими або фактичними результатами їх використання, встановлюваними з урахуванням пріоритетів державної політики, за умови, що

бюджетна політика на регіональному рівні, розподіл і перерозподіл суспільного продукту повинні відбуватися на основі розробки комплексу регіональних цільових програм соціально-економічного розвитку;

- бути дієвим інструментом, який забезпечує управління розвитком економіки та соціальної сфери на всіх етапах бюджетного процесу: планування, прогнозування, координація різних видів діяльності, узгодження інтересів окремих суб'єктів господарювання, стимулювання досягнення певної мети у розвитку регіонів; контролю поточної діяльності й забезпечення планової дисципліни бюджетного процесу;

- містити комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на розв'язання найважливіших проблем розвитку області, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць.

Отже, для оптимального застосування програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів, слід передбачити: створення системи моніторингу й контролю ефективності використання бюджетних коштів; визначення відповідальності державних органів і окремих посадових осіб за кінцевий результат виконання плану не лише у вигляді надання відповідного обсягу послуг і робіт, але й за досягнення певних якісних показників; запровадження збалансованої системи показників ефективності управління соціально-економічною системою регіону; підвищення обґрунтованості рішень щодо державних витрат; створення системи звітності, яка відобразить досягнуті результати діяльності органів державної влади, що надасть можливість суспільству реально оцінювати ефективність цього виду діяльності; нарощування інформаційної бази для поліпшення якості прийнятих управлінських рішень; делегування повноважень щодо розпорядження бюджетними видатками й обов'язків їх здійснення керівникам органів виконавчої влади регіонів і профільних структур місцевих органів виконавчої влади, що дасть змогу приймати рішення про розподіл виділених бюджетних коштів відповідно до реальної потреби й доцільності, а отже, підвищити ефективність управління соціально-економічним розвитком регіонів; зміну в

розподілі повноважень і обов'язків щодо розпорядження бюджетними видатками в органах виконавчої влади регіонів на основі активної участі профільних підрозділів місцевих органів виконавчої влади у визначенні параметрів бюджету; перенесення акценту із зовнішнього контролю за діяльністю регіональних органів виконавчої влади на внутрішній контроль (аудит), здійснення якого має бути покладено на відповідний структурний підрозділ, покликаний оцінювати ефективність роботи органу виконавчої влади, надійність організованої в ньому системи захисту від зловживань, якість прийнятих управлінських рішень, ефективність бюджетних видатків; створення системи моніторингу результатів діяльності органів виконавчої влади для успішної реалізації програмно-цільового бюджетування й розвитку інформаційної підтримки бюджетного процесу на основі отримання кожним ієрархічним рівнем управління підготовленої і структурованої відповідним способом інформації, що свідчатиме про ступінь досягнення очікуваних результатів.

Дослідження прийнятих на регіональному рівні у області програм свідчить, що за результатами моніторингу виконання окремої програми, влада може приймати адміністративні рішення, що впливають на якість їх виконання, а саме: подовження термінів виконання програми; внесення змін у формулювання завдань; збільшення або зменшення обсягів бюджетного фінансування на програму; зміни пріоритетів; проводити дослідження динаміки досягнення мети програми.

Застосування оцінки програми робить бюджетний процес гнучким і, відповідно, забезпечує ефективне використання коштів на користь громади. Програмно-цільове планування дає можливість розподіляти ресурси в залежності від досягнення конкретних суспільно значущих результатів та пріоритетів державної політики. Запровадження програмно-цільового бюджетування допоможе оптимізувати обмежені ресурси бюджету, підвищити результативність функціонування органів влади і якість послуг, що надаються ними, а також забезпечить підвищення ефективності витрат через економію

бюджетних коштів і зосередження ресурсів на досягненні найважливіших на даний момент для суспільства завдань (додаток Г).

Тому необхідно визначити цільові показники, які відобразатимуть стан досягнення поставлених завдань. На їх основі буде здійснюватися планування діяльності, оцінка результативності й контроль за діяльністю регіональних органів влади. Отже, бюджетні асигнування прямо пов'язані з функціями (послугами, видами діяльності), а при їх плануванні головна увага приділяється обґрунтуванню кінцевих результатів у рамках бюджетних цільових програм відповідно до середньострокових пріоритетів соціально-економічної політики та в межах прогнозованих на довгострокову перспективу обсягів бюджетних ресурсів.

Виходячи з вище викладеного, можна зробити висновок, що у процесі бюджетного планування відіграють значну роль перспективний фінансовий план і реєстр витратних зобов'язань. Створювані з їх допомогою середньострокові рамки бюджетного планування покликані забезпечити поліпшення прозорості й якості управлінських рішень, а також їх стабільність в середньостроковій перспективі. Середньостроковий фінансовий план має являти собою стратегію бюджетного фінансування на цей період відповідно до цілей і завдань, відображених у програмі соціально-економічного розвитку регіону.

Застосування програмно-цільового бюджетування в управлінні соціально-економічним розвитком регіону є основою для принципово нової організації бюджетного процесу, впровадження сучасних принципів і методів бюджетування, підвищення самостійності і відповідальності органів влади, а також підвищення ефективності державного управління. Управління соціально-економічним розвитком регіонів із застосуванням механізму програмно-цільового бюджетування допоможе забезпечити єдність бюджетної й соціально-економічної політики, а отже, якісно новий ступінь розвитку соціально-економічної системи регіону.

У зв'язку з цим, на рівні регіонів необхідно мати повний комплекс управлінських механізмів та інструментів, що забезпечать контроль і ефективне застосування програмно-цільового планування, а також поліпшення якості управлінських рішень.

Дослідимо який вплив має програмно-цільовий метод планування бюджету на виконання окремої регіональної програми:

- надання прозорості процесу реалізації програми, адже цілі й завдання чітко визначені, оскільки на їх досягнення витрачаються бюджетні кошти;
- посилення контролю за результатами виконання бюджетних програм;
- надання оцінки діяльності замовників і виконавців регіональних програм щодо досягнення поставлених цілей і виконання завдань, а також аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;
- упорядкування і організація діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування й виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів і відповідальними виконавцями бюджетних програм;
- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання.

Показником вимірювання виконання регіональної програми повинен стати критерій ефективності витрачання та спрямування бюджетних коштів. Який буде віддзеркалювати рівень якості впровадження програми у життя. Визначимо, що кількісно ефективність спрямування і витрачання бюджетних коштів може бути виміряна відношенням отриманих результатів до суми проведених витрат.

Тоді критерій ефективності бюджетних витрат можна визначити за формулою:

$$Ev = Fr(R+D)/V(R+D), \quad (3.1.)$$

де Ev - – показник ефективності витрат бюджету;

$Fr(R+D)$ – фактичні показники виконання програми;

R - – регіональні програми;

D - – державні програми;

$V(R + D)$ – фактичні витрати бюджетних коштів;

R - – загальна сума витрачених коштів місцевих бюджетів;

D - – загальна сума витрачених коштів державного бюджету.

Виходячи з формули, підвищення ефективності бюджетних витрат можна отримати наступним чином: шляхом зменшення або економії витрат, або шляхом отримання максимально можливих результатів від впровадження програми та використання передбачених обсягів коштів.

У першому випадку найефективнішим може бути варіант витрачання бюджетних коштів, за якого мінімізуються витрати.

У другому -- підвищення ефективності бюджетних витрат може бути досягнутим завдяки оптимальним рішенням із запровадження програми.

При визначенні ефективності програмно-цільового методу планування бюджетних витрат необхідно розробити апарат оцінки відповідності досягнутих результатів наміченим цілям.

Важливим елементом програмно-цільового прогнозування повинен бути паспорт бюджетної програми – документ, що визначає суму коштів, потрібних для виконання бюджетної програми, законодавчі підстави для її реалізації, мету, завдання, напрямки діяльності, відповідальних виконавців за кожний напрямок роботи, результативні показники та інші характеристики на підставі яких визначається ефективність використання бюджетних коштів [54].

Наприклад, у США - програмно-цільовий метод планування бюджету ініційовано в 1949 році, запроваджено в 1965 році, а в 1993 році ухвалено федеральний закон "Про результати і результативність", відповідно до якого федеральним відомствам відводилося 5 років на створення системи моніторингу та оцінки бюджетних витрат. Такий крок був потрібен для визначення співвідношення бюджетних витрат і отриманих відповідних результатів.

Початковим кроком у розробці методології ефективності має бути виявлення критеріїв визначення ефективності управління фінансами, зміст яких полягає в наступному:

- показники витрат охоплюють обсяг фінансових ресурсів, залучених до виконання бюджетної програми;
- показники результатів вказують на обсяг наданих громадських послуг, завдяки виконанню- регіональної або державної програми;
- показники якості визначають рівень досягнення цілей бюджетної програми (кількісні і якісні).

Використання вище запропонованих показників при складанні та аудиті виконання регіональних та державних програм дають змогу оцінити віддачу від використання бюджетних коштів, установити напрямки цільового призначення їх використання, досягнення з допомогою програми поставленої мети.

Тобто, безпосередньо економічні процеси та обмежені фінансові ресурси бюджетів різного рівня вимагають при плануванні й виконанні бюджетів у видатковій частині переходити від моделі "управління за витратами" до моделі "управління за результатами". Тобто планування результатів може йти за такою схемою (додаток Д).

Загальними засадами вдосконалення фінансово-бюджетного регулювання на коротко-, середньо-- та довгострокову перспективу повинні стати:

- трансформація бюджетних ресурсів у чинник соціально-орієнтованого економічного зростання;

- перетворення механізму формування бюджетів різного рівня на ефективний механізм соціально-економічної стратегії розвитку;
- узгодження бюджетно-податкової політики із завданнями стратегії розвитку окремого регіону та адміністративно-територіальної одиниці;
- зниження податкового навантаження;
- запровадження податкових стимулів до підприємств, що беруть участь у виконанні інвестиційних програм;
- вдосконалення системи державних фінансів у напрямку застосування цільових програмних інструментів розвитку.

Важливо відмітити, що БКУ 2010, на відміну від БКУ 2001, наводить дефініцію програмно-цільового методу у бюджетному процесі, визначаючи його як метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу. Окремо надано також визначення паспорту бюджетної програми (ст. 2).

Також у БКУ 2010 застосуванню програмно-цільового методу присвячено окрему статтю (ст. 20). Відповідно до неї, програмно-цільовий метод застосовується на рівні державного бюджету та місцевих бюджетів (за рішенням Верховної Ради АР Крим або відповідної місцевої ради). БКУ 2010 визначає такі особливі складові програмно-цільового методу: бюджетні програми (1); відповідальних виконавців бюджетних програм (2); паспорти бюджетних програм (3); результативні показники бюджетних програм (4). Водночас БКУ покладає визначення організаційно-методологічних засад щодо оцінки ефективності бюджетних програм на Міністерство фінансів України. Слід відзначити, що нині діє наказ Міністерства фінансів України від 27.10.2009 № 1252 “Про результативні показники бюджетної програми”.

ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

У результаті проведеного дослідження теоретичних та практичних проблем планування видаткової частини місцевих бюджетів зроблені наступні висновки:

Видатки місцевих бюджетів — це економічні відносини, які виникають у зв'язку з розподілом централізованих коштів, що перебувають у розпорядженні відповідних органів влади, та децентралізованих коштів, які є власністю місцевих органів влади.

Видатки місцевих бюджетів розподілені на три частини: видатки на виконання делегованих повноважень (видатки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів); видатки на виконання власних повноважень (видатки, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів); кошти, що передаються з бюджету одного рівня до іншого. Розмежування видатків місцевих бюджетів на видатки, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, і видатки, що при цьому не враховуються, здійснюється тільки на стадії формування бюджетів та застосовується лише для обрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів, що передаються з одного бюджету іншому відповідно до положень Бюджетного кодексу України.

Бюджетне планування є найважливішою складовою фінансового планування, підпорядкованою вимогам фінансової політики держави. У ході бюджетного планування фінанси активно впливають на основні економічні й якісні показники державних програм розвитку країни та виявлення резервів ефективного використання природних, матеріальних, трудових, фінансових ресурсів.

При плануванні місцевих бюджетів відповідні органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати основні функції бюджетного планування, а саме: відображати основні напрями бюджетної політики держави; обирати більш раціональні шляхи бюджетного забезпечення передбачуваного

рівня економічного і соціального розвитку на основі ефективного використання наявних у суспільстві ресурсів; здійснювати необхідний рівень перерозподілу бюджетних ресурсів для досягнення темпів і пропорцій розвитку економіки й підвищення суспільного добробуту; встановлювати раціональні форми мобілізації бюджетних ресурсів і на їх основі визначати їх оптимальну структуру.

Середньострокове бюджетне планування запроваджується з метою: поліпшення макроекономічного балансу шляхом розроблення узгоджених та реалістичних прогнозів доходів до бюджету; визначення загальних цілей бюджетної політики та забезпечення відкритості у їх досягненні впродовж багатьох років; визначення і дотримання чітких пріоритетів у сфері державних видатків; забезпечення можливості ініціювання змін у бюджетній політиці та механізмів контролю за їх реалізацією; удосконалення розподілу бюджетних коштів, спрямованих на досягнення стратегічних пріоритетів як за функціями, так і між відповідними функціями; підвищення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за ефективне та раціональне використання бюджетних коштів; посилення загального бюджетного контролю.

Планування місцевих бюджетів здійснюється за допомогою таких методів: нормативний, розрахунково-аналітичний, балансовий, оптимізації планових рішень, економіко-математичного моделювання.

На даний час кожен місцевий бюджет у будь-якій зарубіжній країні виконує, зокрема, такі основні функції: функція створення місцевого фонду коштів (у ході реалізації цієї функції відбувається мобілізація грошових коштів, розпис запланованих доходів і видатків з дотриманням положень бюджетної класифікації); розподільна функція, яка зумовлена тим, що у бюджетних відносинах, які завжди виступають у вигляді правовідносин, беруть участь майже всі учасники суспільного виробництва; за допомогою бюджету кошти розподіляються між розпорядниками та отримувачами цих коштів; функція використання зібраних коштів на визначені завдання і мету, тобто відповідно

до цільового призначення; контрольна функція за рухом бюджетних ресурсів — реалізується безпосередньо на всіх стадіях бюджетного процесу.

В останні роки країни ЄС перейшли до розробки власного щорічного бюджетного процесу на основі стратегічного багаторічного підходу. Спільним для всіх підходів в довгостроковому бюджетуванні, є включення прогнозних оцінок доходів та витрат на кілька років вперед після поточного року, при цьому практика, пов'язана з довгостроковим бюджетом, істотно різниться від країни до країни. Оскільки підходи до складання перспективного бюджету залежать від різних політичних завдань і конкретних бюджетних інституцій, не має сенсу намагатися встановити найбільш оптимальний підхід для Європи.

Загальні засади бюджетного планування визначаються Конституцією України, а також спеціальним бюджетним законодавством - Бюджетним кодексом України та іншими законодавчими й нормативно-правовими актами, в яких встановлено основні повноваження органів державної влади і управління щодо розроблення і затвердження бюджету, розподілу функцій між центральними та місцевими органами влади й управління, визначені доходи і витрати кожного з них.

Для оптимального застосування програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів, слід передбачити: створення системи моніторингу й контролю ефективності використання бюджетних коштів; визначення відповідальності державних органів і окремих посадових осіб за кінцевий результат виконання плану не лише у вигляді надання відповідного обсягу послуг і робіт, але й за досягнення певних якісних показників; запровадження збалансованої системи показників ефективності управління соціально-економічною системою регіону; підвищення обґрунтованості рішень щодо державних витрат; створення системи звітності, яка відобразатиме досягнуті результати діяльності органів державної влади, що надасть можливість суспільству реально оцінювати ефективність цього виду діяльності; нарощування інформаційної бази для поліпшення якості прийнятих управлінських рішень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. — М.: ИНФРА-М, 2000. — С. 201
2. Б'юкенен Джеймс М. Суспільні фінанси і суспільний вибір: Два протилежних бачення держави / М. Джеймс Б'юкенен, Ричард А. Масгрейв ; [пер. с англ. А. Іщенко]. – К. : Видавничий дім «КМ Академія», 2004. – 175 с.
3. Базилевич В. Д. Державні фінанси : навч. посіб. / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. – [2-е вид., доп. і перероб.] – К. : Атіка, 2004. – 368 с.
4. Близнюк О. С. Місцеві фінанси в Україні: правове регулювання : навч. посіб. / О. С. Близнюк, Н. Л. Губерська, О. А. Музика, Р. А. Ксенко ; за заг. ред. О. С. Близнюк // Академія муніципального управління ; НДІ фінансового права. – К. : Дакор ; КНТ, 2007. – 311 с.
5. Боголіб Т.М. Бюджетна система України: підручник / Т.М. Боголіб. – К.: Корпорація, 2011.
6. Бондаренко О. С. Архітектоніка фінансового управління: сучасна теорія та практика / О. С. Бондаренко, І. П. Адаменко // Економіка та держава. - 2018. - № 5. - С. 22-24.
7. Бондаренко О. С. Перспективи розвитку фінансових інститутів в економіці України / О. С. Бондаренко, І. П. Адаменко // Інвестиції: практика та досвід. - 2018. - № 5. - С. 8-11.
8. Бюджетна система України та Євросоюзу : монографія / С. О. Булгакова, О. І. Барановський, Г. В. Кучер ; за заг. ред. А. А. Мазаракі. – К. : КНТЕУ, 2009. – 409 с.
9. Буряк П. Ю. Програмно-цільовий метод як основа вдосконалення планування показників соціальної сфери / П. Ю. Буряк, С. М. Дорошенко // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.7. – С. 84–91.

10. Буряченко А. Є. Впорядкування міжбюджетних фінансових потоків / А. Є. Буряченко // Вчені записки : зб. наук. праць. Вип. 12. – К. : КНЕУ, 2010. – С. 160–165.
11. Буряченко А. Є. Фінансово-правові засади бюджетного розмежування / А. Є. Буряченко // Формування ринкової економіки : зб. наук. праць. Вип. 24. – К. : КНЕУ, 2010. – С. 346–355.
12. Бюджет України : монографія : у 2-х кн. Кн. 1 : Бюджет - головна ланка фінансів держави / А. О. Спіфанов, І. І. Д'яконова, І. В. Сало. - Суми : ДВНЗ "УАБС НБУ", 2010. - 201 с.
13. Бюджет України : монографія : у 2-х кн. Кн. 2 : Виконання бюджету / А. О. Спіфанов, І. І. Д'яконова, І. В. Сало. - Суми : ДВНЗ "УАБС НБУ", 2010. - 187 с.
14. Бюджетний кодекс України : Закон Верховної Ради України від 8 липня 2010 року № 2456-VI // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 151.
15. Василик О. Д. Бюджетна система України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
16. Василишин М. М. Міжбюджетні відносини в умовах реформування бюджетно-податкової системи України / М. М. Василишин // Економіка АПК. – 2001. – № 10. – С. 71–78.
17. Гаркавенко О. С. Бюджетне планування : навч. посіб. / О. С. Гаркавенко. – К. : Либідь, 2003. – 271с.
18. Гончаренко М. В. Напрями вдосконалення організаційно-економічного механізму управління видатками місцевих бюджетів / М. В. Гончаренко // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2006. – № 1. – С. 28–32.
19. Гусаревич Н. В. Особливості формування дохідної частини державного бюджету у країнах ЄС з розвинутою економікою / Н. В. Гусаревич, І. П. Адаменко // Інвестиції: практика та досвід. - 2018. - № 12. - С. 11-15.

20. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко [та ін.]. – [Вид. 2-ге, доopr. і допов.]. – К. : КНЕУ, 2004. – 440 с.
21. Загородній А.Г. Фінансово-економічний словник. – . – К.: Кондор. – 2011. – 844 с.
22. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн / В. В. Зайчикова. – К. : НДФІ, 2007. – 299 с.
23. Запатріна І. В. Програмно-цільовий метод бюджетування у контексті стратегічного та середньострокового планування / І. В. Запатріна, Т. Б. Лебеда // Фінанси України. – 2006. – № 10. – С. 18–31.
24. Запатріна І. В. Удосконалення програмно-цільового методу бюджетування / І. В. Запатріна // Наукові праці НДФІ. – Вип. 4. – 2007. – С. 14–23.
25. Запатріна І.В. Стабілізаційний фонд і видатки розвитку / І.В. Запатріна // Фінанси України. – 2006. – № 6. – С. 3–20.
26. Затонацька Т.Г., Лаврентьев М.М. Впровадження середньострокового бюджетного планування як інструмент підвищення ефективності бюджетних видатків / Т.Г. Затонацька, М.М. Лаврентьев // Фінанси України. – 2007. – № 11. – С. 31–42.
27. Затонацька Т.Г., Шиманська О.А. Середньострокове прогнозування бюджетних видатків: зарубіжний досвід / Т.Г. Затонацька, О.А. Шиманська // Фінанси України. – 2012. – № 1. – С. 67–77.
28. Інноваційні практики: фінансовий менеджмент на місцевому рівні / ІБСЕД, проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К. : ДГВПП «Зовнішторгвидав України», 2009. – 34 с.
29. Кириленко О. П. Місцеві фінанси : підручник / О. П. Кириленко, О. Р. Квасовський, А. В. Лучка, Б. С. Малиняк, В. В. Костецький, О. І. Тулай ; за заг. ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
30. Кириленко О.П., Малиняк Б.С. Бюджетні видатки на розвиток інфраструктури держави: теоретичне обґрунтування, вітчизняний досвід /

- О.П. Кириленко, Б.С. Малиняк // Фінанси України. – 2008. – № 7. – С. 3–16.
31. Ковалева Т. М. Бюджетная политика и бюджетное планирование в субъектах Российской Федерации : монографія / Т. М. Ковалева. – СПб. : Издательство СПбГУЭФ, 2001. – 190 с.
32. Коробко Г. О. Використання зарубіжного досвіду бюджетного планування в Україні / Г. О. Коробко, Н. В. Жолобнюк // Экономические науки. Вінницький торговельно-економічний інститут КНТЕУ. – 2006. – Вип. 3. – С. 35–42.
33. Корчинський В.С., Колодій С.Ю. Вплив рівня міжрегіональної диференціації видатків місцевих бюджетів і заробітної плати на внутрішню міграцію населення України / В.С. Корчинський, С.Ю. Колодій // Фінанси України. – 2008. – № 1. – С. 47–54.
34. Крикун Т. І. Ефективність фінансово-бюджетної політики. Фінансова система України в умовах економічних перетворень: матеріали всеук. наук.-практ. конф. (Київ, 18-19 квітня 2018 р.). Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. С. 56–58.
35. Левицька С. О. Впровадження програмно-цільового методу формування бюджетів / С. О. Левицька // Фінанси України. – 2004. – № 6. – С. 33–37.
36. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : [моногр.] / Л. В. Лисяк. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.
37. Лисяк Л.В. Концептуальні засади бюджетної політики у сфері державних видатків / Л.В. Лисяк // Формування ринкової економіки в Україні : зб. наук. праць. – Вип. 19: Фінансово-економічні проблеми розвитку економіки України. – Львів : ЛНУ, 2009. – С. 358–364.
38. Лисяк Л.В. Міжбюджетні відносини: сутність, рольові функції та фінансове регулювання / Л.В.Лисяк, В.Я.Олійник, В.Є Дем'яненко // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2011. - №2 (14). – С.130-133.

39. Лисяк Л.В. Основні напрями підвищення ефективності бюджетної політики в регіоні / Л.В. Лисяк, Л.О. Міронова / Соціально-економічний розвиток регіонів: теорія, методика, проблеми, практика: монограф. - Павлоград: ЗДЕІ, 2011. – С. 249-262.
40. Лисяк Л.В. Розвиток фінансів місцевого самоврядування в Україні / Л.В.Лисяк, Л.О. Міронова // Економіка: проблеми теорії та практики: Збірник наукових праць. – Дніпропетровськ: ДНУ, 2010. – Випуск 265. – Том II. – С. 478-485.
41. Лисяк Л.В. Шляхи реформування бюджетної системи України / Кол. авторів [ред. Ф.О. Ярошенко]К.: Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. – 440с. (особистий внесок - розділ 1, 1.1, 1.2, с. 10 - 47).
42. Лопушняк Г.С. Бюджетне фінансування соціальних видатків в умовах трансформації економіки / Г.С. Лопушняк // Фінанси України. – 2010. – № 10. – С. 38–46.
43. Лук'яненко І. Г. Управління ризиками при прийнятті фінансових рішень з урахуванням західного досвіду / І. Г. Лук'яненко // Вісник НТУ. – Київ : НТУ, 2010. – Вип. 20. – С. 247–252.
44. Лук'яненко І.Г. Емпірична оцінка процесів дестабілізації на ринку праці України [Електронний ресурс] /І.Г.Лук'яненко, Т.О.Донкоглова// Ефективна економіка.-2018.- №19.
45. Макогон В. Д. Концептуальні засади зміцнення місцевих фінансів / В. Д. Макогон // Формування ринкових відносин в Україні. – 2008. – № 1 (80). – С. 36–39.
46. Макогон В. Д. Роль бюджетних інвестицій в умовах економічних перетворень. Конкурентоспроможність підприємств в умовах трансформаційних процесів в економіці України: матеріали III Міжвуз. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих учених (Харків, 14 лист. 2018 р.). Харків: Харк. нац. торг.-екон. ін-т КНТЕУ, 2018.
47. Макогон В.Д. Бюджетна стратегія як складова соціально-економічного розвитку країни. Фінансова система України в умовах економічних

перетворень: матеріали всеук. наук.-практ. конф. (Київ, 18-19 квітня 2018 р.). Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. С. 69–70.

48. Макогон В.Д. Пріоритети сучасної бюджетної політики України / В. Д. Макогон // Вісник КНТЕУ.– 2011. – № 3. – С. 50–56.
49. Макогон В.Д. Роль бюджетної стратегії як складової економічних перетворень. Сучасні тенденції розвитку світової економіки: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 18 травня 2018 р.). Харків: Харк. нац. авт.-дорож. ун-т, 2018. С. 224–226.
50. Макогон В.Д. Стратегічні пріоритети бюджетної політики в умовах інституційних перетворень. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 7. С. 38–45.
51. Макогон В.Д., Адаменко І.П. Фінансово-бюджетна політика як складова соціально-економічних перетворень. Науковий вісник Полісся. 2018. № 2 (14). Ч. 1. С. 129-135.
52. Маркович Г. Б. Моніторинг та оцінка результативності бюджетних програм при складанні та виконанні місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом / Г. Б. Маркович // Вісник Тернопільського національного університету. – 2011. – № 1. – С. 12–22.
53. Маркуц Ю. І. Фінансове забезпечення місцевого самоврядування. Фінансова система України в умовах економічних перетворень: матеріали всеук. наук.-практ. конф. (Київ, 18-19 квітня 2018 р.). Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. С. 67–69.
54. Маркуц Ю.І., Гусаревич Н.В. Ефективність формування доходів бюджету в умовах економічних перетворень. Економіка та держава. 2018. № 8. С. 31–34.
55. Наказ Міністерства фінансів України 12 березня 2012 року № 333 «Інструкція щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету» – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>

56. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / кол. авторів [заг. редакція, передмова Ф. О. Ярошенка]. – К. : Зовнішня торгівля ; УДУФМТ, 2010. – 592 с.
57. Нікітішин А. О. Адаптивна та когерентна інституційна архітектоніка податкового регулювання / А. О. Нікітішин // Проблеми економіки. - 2018. - № 1. - С. 300-307.
58. Нікітішин А. О. Вплив податків на виконання дохідної частини державного бюджету в умовах фінансової децентралізації на прикладі Вінницької області / А. О. Нікітішин, К. А. Яковенко // Молодий вчений. - 2018. - № 5(2). - С. 739-742.
59. Нікітішин А. О. Вплив тенденцій демографічного і соціального розвитку на бюджетно-податкове регулювання / А. О. Нікітішин // Облік і фінанси. - 2018. - № 1. - С. 104-113.
60. Нікітішин А. О. Системно-синергетичний підхід до регулювання фіскального потенціалу місцевих податків та зборів / А. О. Нікітішин // Вісник Одеського національного університету. Серія : Економіка. - 2018. - Т. 23, Вип. 1. - С. 121-129.
61. Нікітішин А. О. Фінансова політика стимулювання розвитку реального сектору економіки як складник реалізації концепції випереджаючого економічного розвитку / А. О. Нікітішин // Причорноморські економічні студії. - 2018. - Вип. 30(2). - С. 94-102.
62. Нікітішин А. О. Формування та розвиток інституційної архітектоніки податкового регулювання / А. О. Нікітішин // Бізнес Інформ. - 2018. - № 2. - С. 259-265.
63. Опарін В. М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : монографія / В. М. Опарін. – [Вид. 2-ге, без змін.] – К. : КНЕУ, 2006. – 240 с.
64. Основні статистичні показники : Експрес-бюлетень / [за станом на 25 березня 2011 р.]. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – 25 с.

65. Офіційний сайт Верховної ради України – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
66. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку та торгівлі – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/>
67. Офіційний сайт Міністерства фінансів України – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>
68. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн : навч. посіб. / Ю. В. Пасічник. – К. : Знання-Прес, 2002. – 495 с.
69. Полозенко Д. Впровадження програмно-цільового методу формування бюджетів // Фінанси України. – 2007. – № 5. – С. 9-14.
70. Полозенко Д.В. Видатки бюджету на розвиток людського капіталу / Д.В. Полозенко // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 15–23.
71. Постанова Верховної Ради України «Про основні напрями бюджетної політики на 2019-2021 рік» – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
72. Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування. Зарубіжний досвід / ІБСЕД, проект «Реформа місцевих бюджетів», USAID. – Київ, 2007. – 324 с.
73. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування : навч. посіб. / М. Пітцик, В. Кравченко, Е. Моньйо, Б. Фонтен, В. Черніков [та ін.]. – К., 2000. – 135 с.
74. Про деякі питання проведення експерименту із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : наказ Міністерства фінансів від 9 липня 2010 року № 679 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 2054.
75. Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : наказ Міністерства фінансів України від 2 серпня 2010 року № 805. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Legislation>.

76. Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень : постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 року № 110. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
77. Про затвердження Порядку покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів : постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2010 року № 1204. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
78. Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Державне управління» : наказ Міністерства фінансів України від 1 жовтня 2010 року № 1147 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2972.
79. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон Верховної Ради України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
80. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 року № 308-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 38. – Ст. 1526.
81. Развитие бюджетного федерализма : международный опыт и российская практика / общая ред. Мигары де Сильвы, Галины Курляндской ; Науч. ред. центр фискальной политики. – М. : Издательство «Весь Мир», 2006. – 464 с.
82. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 569-р «Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері» – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
83. Самошкіна О. А. Державне регулювання у сфері видатків бюджету в Україні. Фінансова система України в умовах економічних перетворень: матеріали всеук. наук.-практ. конф. (Київ, 18-19 квітня 2018 р.). Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. С. 87–89.

84. Селіверстова Л. С. Особливості розвитку фінансового ринку України / Л. С. Селіверстова, І. П. Адаменко // Інвестиції: практика та досвід. - 2018. - № 9. - С. 13-17
85. Селіверстова Л. С. Фінансова політика в умовах інституційної економіки / Л. С. Селіверстова, І. П. Адаменко // Економіка та держава. - 2018. - № 1. - С. 16-19.
86. Стігліц Дж. Економіка державного сектору / Дж. Стігліц ; пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. – К. : Основи, 1998. – С. 114.
87. Управління Державним бюджетом України : підручник / колектив авторів [заг. ред. М. Я. Азарова]. – К. : Зовнішня торгівля, 2010. – 816 с.
88. Управління міським бюджетом за програмно-цільовим методом : посібник для органів місцевого самоврядування / Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні», RTI International – К., 2005. – 56 с.
89. Фещенко Л. В. Бюджетна система України : навч. посіб. / Л. В. Фещенко, П. В. Проноза, Н. В. Кузьминчук. – К. : Кондор, 2008. – 440 с.
90. Хлівний В.К., Мацук З.А. Оптимізація структури видатків місцевих бюджетів (на прикладі Івано-Франківської області) / В.К. Хлівний, З.А. Мацук // Фінанси України. – 2010. – № 8. – С. 53–62.
91. Чугунов В. І. Інституційні засади розвитку системи планування видатків бюджету. Модернізація та суспільний розвиток економіки держави та регіонів : матеріали Міжнар.наук.-практ.конф. (Київ, 25-26 травня 2018 р.). Київ: Таврійський національний університет імені в.і. вернадського, 2018. С. 115–118.
92. Чугунов В. І. Теоретичні засади формування видатків бюджету як інструменту забезпечення економічного зростання. Трансформація національної економіки в контексті реалізації євроінтеграційної стратегії : матеріали I Міжнар.наук.-практ.конф. (Миколаїв, 24 травня 2018 р.). Миколаїв: Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського, 2018. С. 78–82.

93. Чугунов І. Формування бюджетної політики економічного розвитку країни / І. Чугунов, С. Собчук // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. - 2018. - № 3.
94. Чугунов І. Я., Запатріна І. В. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І. Я. Чугунов, І. В. Запатріна // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 3–14.
95. Чугунов І., Макогон В. Д. Бюджетна стратегія в умовах економічних перетворень. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2018. № 5
96. Чугунов І.Я., Самошкіна О.А. Теоретико-методологічні засади удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджету / І.Я. Чугунов, О.А. Самошкіна // Фінанси України. – 2004. – № 9. – С. 37–44.
97. Януль І. Є. Застосування програмно-цільового методу формування бюджетів / І. Є. Януль // Фінанси України. – 2003. – № 8. – С. 19–25.
98. Ярошевич Н. Б. Проблеми запровадження програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів в Україні / Н. Б. Ярошевич, Ю. А. Обшта // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.8. – С. 270–275.
99. Chugunov, I. Y. Fiscal policy for economic development / I. Y. Chugunov, M. D. Pasichnyi // Науковий вісник Полісся. – 2018. - No 1 (13). Ч. 1. – С. 54-61.
100. From Program to Performance Budgeting [Електронний ресурс]: The Challenge for Emerging Market Economies. – IMF, 2003. – Режим доступу : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03169.pdf>.
101. Task Force for the Implementation of the Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia: Regulatory Environmental Programme Implementation Network. – Organization for Economic Co-operation and Development. – ENV/EPOC/EAP/REPIN(2009)2.

ДОДАТКИ

Додаток А

Таблиця А.1

Видатки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів

Основні видаткові функції	Обласні бюджети та республіканський бюджет АРК	Районні бюджети та бюджети міст обласного, республіканського (в АРК) значення	Бюджети сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань
Державне управління	Представницька і виконавча АР Крим	Органи місцевого самоврядування міст республіканського (АР Крим) і міст обласного значення	Органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення
	Обласні ради	Органи місцевого самоврядування районного значення	
Освіта	Загальна середня освіта для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації	Дошкільна освіта (для міст республіканського (АР Крим) та обласного значення)	Дошкільна освіта
	Заклади професійно-технічної освіти	Загальна середня освіта	Загальна середня освіта
	Вища освіта	Заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації	(школи-дитячі садки)
	Післядипломна освіта	Інші державні освітні програми	
	Інші державні освітні програми	Вища освіта	
	Заклади професійно-технічної освіти		
Охорона здоров'я	Первинна медико-санітарна, амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога	Первинна медико-санітарна, амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога	Первинна медико-санітарна, амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога
	Спеціалізована амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога	Програми медико-санітарної освіти	
	Санаторно-курортна допомога		
	Інші державні програми медичної та санітарної допомоги		
Соціальний захист та	Державні програми соціального захисту та соціального забезпечення	Державні програми соціального забезпечення	
		Державні програми соціального захисту	

соціальне забезпечення	Республіканські (АР Крим) і обласні програми з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї	Державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян	
	Інші державні соціальні програми	Районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї	
Культура і мистецтво	Державні культурно-освітні програми	Державні культурно-освітні та театральні-видовищні програми	Сільські, селищні та міські палаци культури, клуби та бібліотеки
	Державні театральні-видовищні програми		
	Інші державні культурно-мистецькі програми		
Фізична культура та спорт	Державні програми з розвитку фізичної культури і спорту	Державні програми розвитку фізичної культури і спорту	
	Державні програми з інвалідного спорту і реабілітації		

Додаток Б

Таблиця Б.1

Видатки місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів

№	Види видатків
1.	Місцева пожежна охорона
2.	Позашкільна освіта
3.	Соціальний захист та соціальне забезпечення
3.1.	Програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї
3.2.	Місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення
3.3.	Програми соціального захисту малозабезпеченої категорії учнів професійно-технічних навчальних закладів
4.	Місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів
5.	Культурно-мистецькі програми місцевого значення
6.	Програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення
7.	Місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту
8.	Типове проектування, реставрація та охорона пам'яток архітектури місцевого значення
9.	Транспорт, дорожнє господарство
9.1.	Регулювання цін на послуги метрополітену за рішеннями органів місцевого самоврядування
9.2.	Експлуатація дорожньої системи місцевого значення
9.3.	Будівництво, реконструкція, ремонт та утримання доріг місцевого значення
10.	Заходи з організації рятування на водах
11.	Обслуговування боргу органів місцевого самоврядування
12.	Програми природоохоронних заходів місцевого значення
13.	Управління комунальним майном
14.	Регулювання земельних відносин
15.	Членські внески до асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань
16.	Інші програми, затверджені відповідною радою згідно із законом

Додаток В

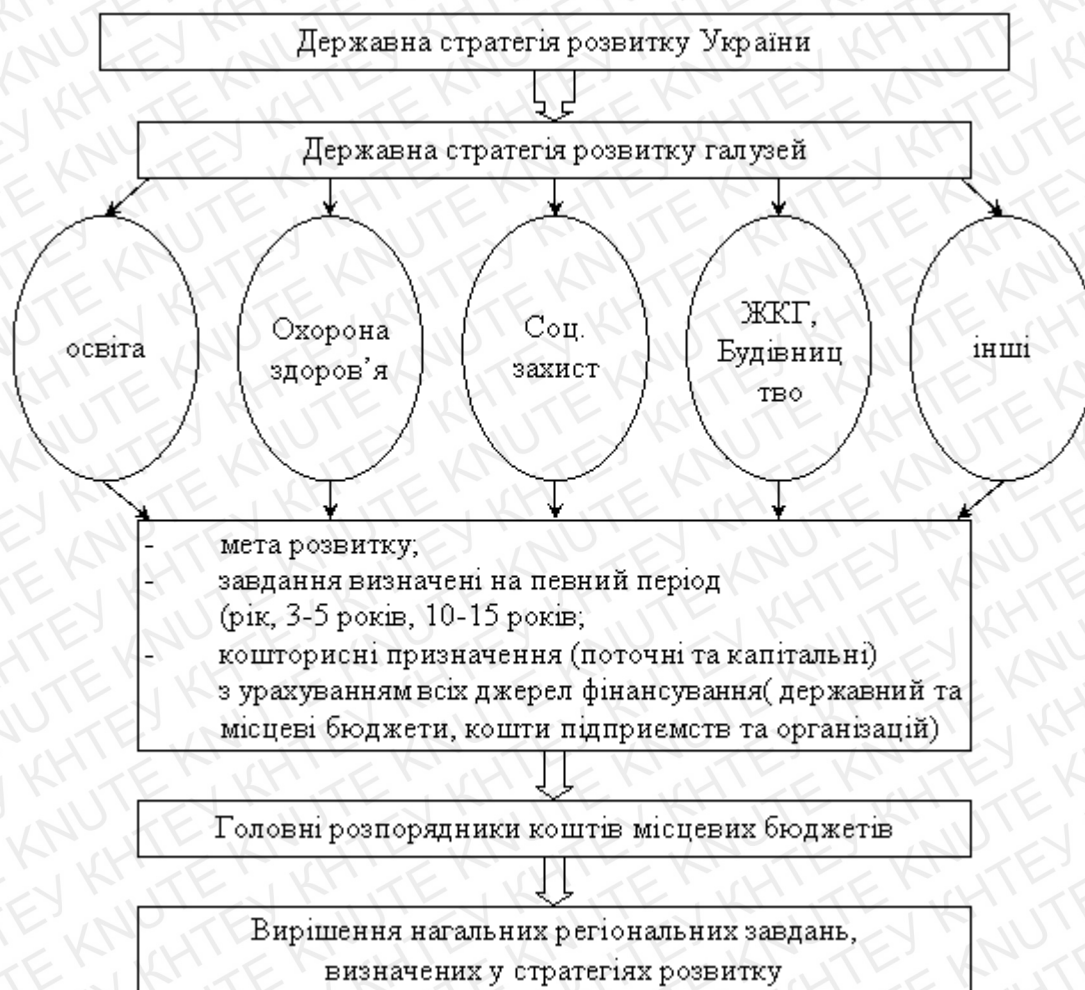


Рис В.1. Взаємозв'язок між загальнодержавною стратегією розвитку, стратегією розвитку галузі на державному рівні та місцевими бюджетними програмами

Додаток Д



Рис. Д. Вплив програмно-цільового методу на якість формування і виконання бюджету

Додаток Е



Рис. Е. Умови створення моделі планування результатів на регіональному рівні

Додаток Ж

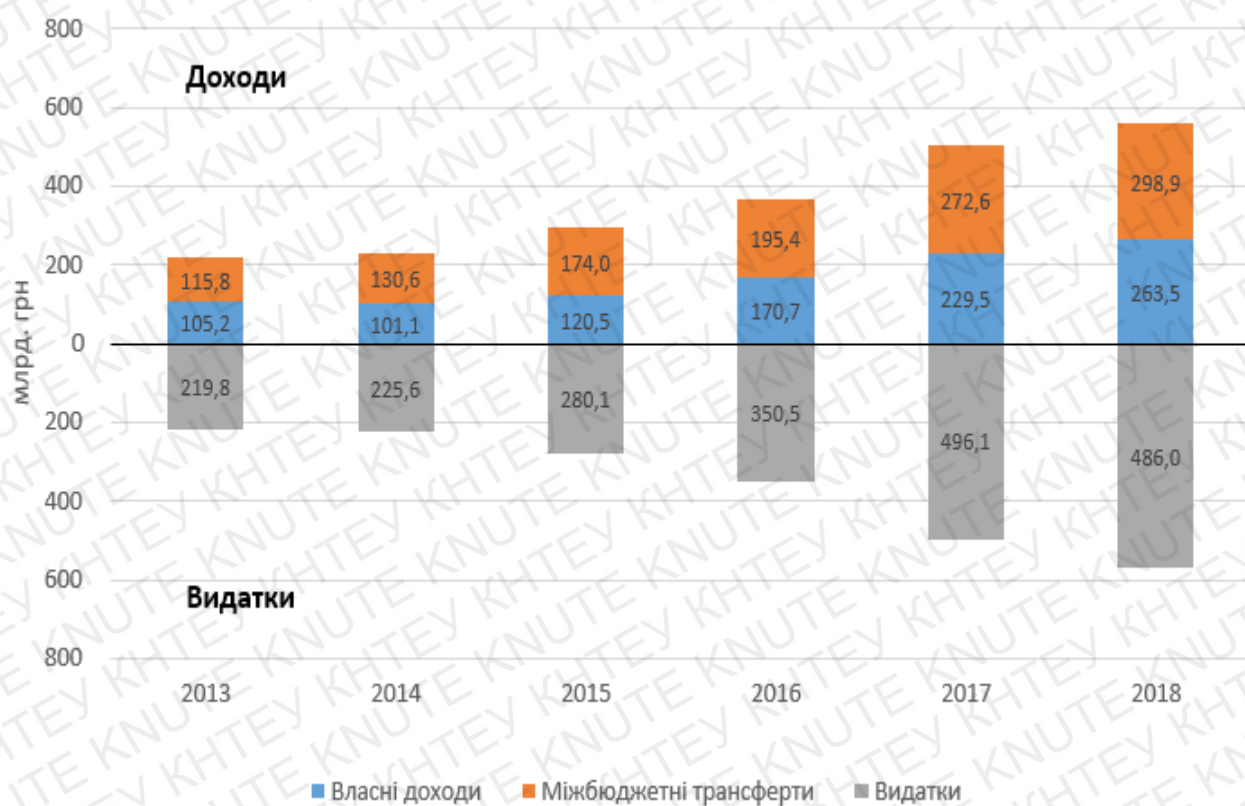


Рис. Ж.1 Доходи і видатки місцевих бюджетів

Додаток 3

НАДХОДЖЕННЯ ВЛАСНИХ ДОХОДІВ 665 ОТГ
за січень - листопад 2018 р., порівняно з січнем - листопадом 2017 р., млн. грн.

Платежі до бюджету	665 ОТГ, Всього				з них:							
					366 ОТГ, що об'єдналися у 2015 та 2016 роках				299 ОТГ, що об'єдналися у 2017 році			
	Надходження		Відхилення		Надходження		Відхилення		Надходження		Відхилення	
	2017 рік	2018 рік	+/-	%	2017 рік	2018 рік	+/-	%	2017 рік	2018 рік	+/-	%
Всього, із них:	11 600,8	18 865,6	7 264,8	162,6%	8 326,8	10 070,0	1 743,2	120,9%	3 273,9	8 795,6	5 521,6	268,7%
Податок на доходи фізичних осіб	4 593,5	10 521,8	5 928,3	229,1%	4 593,5	5 713,6	1 120,1	124,4%	-	4 808,2	-	-
Акцизний податок	1 395,8	1 417,0	21,3	101,5%	729,1	742,7	13,7	101,9%	666,7	674,3	7,6	101,1%
Плата за землю	2 481,7	2 755,6	273,9	111,0%	1 293,6	1 447,9	154,4	111,9%	1 188,1	1 307,7	119,5	110,1%
Єдиний податок	2 477,4	3 098,0	620,6	125,1%	1 319,3	1 635,3	315,9	123,9%	1 158,1	1 462,8	304,7	126,3%
Податок на нерухоме майно	234,9	359,0	124,0	152,8%	126,9	188,0	61,1	148,2%	108,0	170,9	62,9	158,2%